Gouvernement du Québec
Ministère des Finances

Introductory Paper

White Paper on the Personal Tax and Transfer Systems

Québec

85-2203/

Introductory Paper

This publication was prepared by the
ministère des Finances and edited by the
Direction générale des publications gouvernementales

A selling price of $1.00
has been made possible by
a special grant of the
ministère des Finances

Legal deposit — 4th Quarter 1984
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-551-08968-3

© Gouvernement du Québec, 1984

White Paper on the Personal Tax and Transfer Systems

Introductory Paper

Introduction 5

1. Why a Reform? 6

1.1. Problems related to the tax and transfer systems 6
— The size of Québec's public sector 6
— Changes in tax burden 7
— Taxation of households 9
• *Middle-income households* 9
• *High-income households* 11
• *Low-income households* 14
— Low-income households and the incentive to work 14
— Certain features of the transfer system 16
— The transfer system and the fight against poverty 17
— The transfer system and redistribution of income 17

1.2 The integration of the tax and transfer systems 18
— Coverage of essential needs 18
— Program administration 18
— Redistribution of income 19

1.3 Problems of equity 19
— Families with children under the tax and transfer systems 20
— Various specific problems of equity 20
— The taxation of high-income earners 21

2. The Effect on the Socioeconomic Behaviour of Individuals 22

2.1 The effects on middle and high-income households 22

2.2 The effects on low-income households 23

3. The Reform 25

3.1 The general outline of the reform 25

3.2 The structure of the reform 26
— Measures pertaining to taxation 26
— Measures pertaining to transfers 28
— Measures pertaining to the integration of the tax and transfer systems 29

3.3 The three reform options 29
— Option I 29
— Option II 30
— Option III 31

4. The Effects of the Reform 32

4.1 On personal taxation and transfers 32
— Who benefits under the reform 32
— The effects of each option by income category 33
• *Low-income households* 33
• *Middle-income households* 34
• *High-income households* 34

4.2 On the economy and employment 39

4.3 On the redistribution of income 39

4.4 On government finances and tax receipts 39

5. The Basic Choices Flowing from the *White Paper* 41

6. The Government's Preference: Option II 42

7. The Implementation of the Reform 43

Introduction

It is not without apprehension that a reform of the tax and transfer systems is undertaken. In the short term, the immediate effects of a tax system on all taxpayers are undoubtedly quite obvious. Long-term effects are often more far-reaching; however, as they become only gradually apparent, there is frequently a tendency to attach less importance to them. No tax is neutral in terms of its effect on economic growth and income distribution. To maintain an existing tax system is to decide to maintain its effects. Altering such a system inevitably entails redirecting economic incentives and modifying criteria for assessing what constitutes and acceptable distribution of income in society. Any tax reform has an underlying economic and social "philosophy", which makes it imperative to articulate the objectives of the reform, in order to elucidate the inevitably complex processes involved, especially in a federal system such as ours.

During the past twenty years, numerous changes have multiplied and made more complex the relationships between taxpayers and the government. The unprecedented development of social programs designed to ensure the greater welfare of the least privileged in society has been accompanied by an increase in the importance of the government's role in the economy and the funds required to finance it. Despite the government's increasingly preponderant role and its concomitant effects on the extent of the tax burden, the tax system has not undergone any major changes since the direct tax system was extensively amended in 1972. Notwithstanding numerous changes which have been made since, the essential characteristics of the present system have resulted essentially from this reform.

The *White Paper* deals, of course, with taxation. However, it cannot avoid discussing at length the question of restructuring government transfer payments to individuals. It is astonishing that, out of a concern to better protect the most disadvantaged individuals who are able to work, successive governments have brought about changes in the social security system to the extent that today, any attempt on the part of beneficiaries to better their lot is more heavily taxed than the increase in the income of those who earn the most in society. Among far too many beneficiaries, a sort of "poverty trap" has thus been created.

Despite various efforts to revitalize the economy and create employment, the almost total disincentive to work which has created may well render illusory any policy respecting full employment and full economic activity. Moreover, this situation has created undreamt-of pressure on government finances, which became readily apparent during the recession in 1982. As the recession draws to a close, Québec, which was hard hit by unemployment, is facing new challenges.

In terms of the economy, new factors have altered the taxation picture. The development of international trade, fostered by mass production, communications technology and the progressive lowering of tariff barriers is reducing various governments' room to manoeuvre with regard to the tax burden they can impose on their respective economies. This increases the need to develop a tax system which is not only competitive but designed with greater attention to its impact on economic development.

It will also be important for individuals to assume a greater share of the responsability for reviving the economy. The government cannot replace the will and energy which individuals and social groups may invest in solving the problems they face. However, its role is to support them and it is in this light that Québec's personal tax and transfer systems should be reexamined.

The *White Paper on the Personal Tax and Transfer Systems* is intended precisely to take stock of this question, with a view to adjusting the tax system to new social and economic realities in Québec. It raises many questions, not only because of its impact on individual Quebecers, but because of the complexity of the problems which it tackles.

This introductory paper is designed to make the *White Paper* more comprehensible and answer the reader's main questions:

- Why are the personal tax and transfer systems being altered? What problems arise from the application of the current systems? What effects do these problems have on the socioeconomic behaviour of taxpayers?
- What are the main directions of the reform? What options are under consideration and which one does the government favour?

- What impact will the reform have on the financial situation of families and households, whether they are gainfully employed or benefiting from social transfers? In what way will the reform improve the competitiveness of Québec's tax system with respect to high-income earners? What effect will the reform have on the government's financial framework, economic efficiency and employment? How will the reform be applied, and according to what timetable?

1. Why a Reform?

The current system poses problems with regard to taxation and government transfer payments to individuals. The main ones related to taxation concern the heavy tax burden (a consequence of the considerable size of the Québec public sector), the system's competitiveness compared with those in neighbouring provinces, the choice of sources of tax revenue favoured in the past and the overall fairness of the tax system.

As for transfers to the underprivileged, there is every reason to wonder about the manner in which the fight against poverty has been carried on in the past. The addition of transfer programs over the years and the failure to integrate not only various transfer programs amongst themselves but in relation to the tax system, on the one hand, and the transfer system, on the other, create situations which are a source of concern with regard to fairness and the incentive to work.

This part attempts to take stock of the Québec tax and transfer systems, and to identify the problems of integration and equity they give rise to.

1.1 Problems related to the tax and transfer systems

— The size of Québec's public sector

The size of Québec's public sector is a major constraint in terms of taxation. In 1983-1984, the gouvernement du Québec spent $3 986 per inhabitant compared with a per capita expenditure of $3 374 by the Ontario government, a discrepancy of $612 (18.1%). On the basis of equal population, this spread would represent an additional expenditure of $4 billion to the Québec government.

Several reasons explain this situation. First, it must be recognized that Québec's economic and cultural specificity in relation to North America as a whole has led the gouvernement du Québec to participate extensively over the past twenty years in economic development. The establishment of government-owned corporations such as Sidbec, Soquem, Soquip and so on is one example of this type of intervention, not to mention Hydro-Québec's expanding role.

The necessity of maintaining institutions better adapted to the needs of a distinctive society has added to the cost of public services. The establishment of an autonomous tax collection and management agency like the ministère du Revenu du Québec, of Radio-Québec and the expansion of the network of Québec government offices abroad illustrates these special needs. With regard to education, mention must be made of the exemplary treatment traditionally accorded to minorities in Québec, including parallel French and English educational systems, from pre-school to university, financed by the government. Few societies offer as much.

The quantity and quality of services offered to Quebecers are also very high. It should be pointed out that Québec spends more per inhabitant than Ontario on education, social services, and health care.

— Changes in the tax burden

In order to finance high levels of public spending, Québec obviously has to impose heavy taxes. Furthermore, special use is made of taxation fields in Québec.

The gouvernement du Québec has frequently updated comparative studies of the tax burden of individual taxpayers in Québec. Ontario has generally been the standard of comparison, given its geographic proximity, and the fact that Ontario is Québec's strongest and most immediate economic competitor. Having regard for the different taxation fields chosen in each of the provinces, it is important, if an accurate picture of the relative tax burden borne by Québec taxpayers is to emerge, to consider all sources of revenue.

Table 1

Main sources of provincial and local tax revenues
As a percentage of total tax revenues collected in the private sector under the Québec and Ontario tax systems
1983 taxation year
(percentage)

	Québec	Ontario
Production tax		
• Personal income tax[1]	32.6	23.0
• Corporation tax[2]	9.0	6.5
Partial total	**41.6**	**29.5**
Health insurance premiums	—	**5.9**
Property taxes		
• Estate taxes	0.3	—
• Municipal and school revenues	23.6	30.4
Partial total	**23.9**	**30.4**
Consumption taxes	**27.2**	**28.2**
Provincial revenues derived from natural resources, fees and miscellaneous sources	**7.3**	**6.0**
Total	**100.0**	**100.0**

1. For purposes of uniformity, Québec personal income tax is assessed by subtracting the federal tax rebate granted to Québec taxpayers.
2. Corporate tax includes tax on corporate profits, capital tax and employers' contributions to the health services fund.

Québec relies more extensively on income tax. Table 1 is unequivocal in this respect: in 1983, Québec derived 42% of its revenues from personnal and business income tax, compared with only 30% in Ontario. On the other hand, the latter obtains 30% of its revenues in the form of property taxes, compared with only 24% in Québec, which results from the almost total lack of school taxes in Québec, following the reform of municipal taxation. Ontario also collects premiums to finance its health insurance scheme, which represent 6% of its revenues; in Québec, this service is financed through income tax. This analysis reveals that Québec taxes production more heavily than Ontario, while the latter relies more extensively on wealth taxes, such as property taxes. The contribution made by consumption taxes is similar in both provinces.

The results of the most recent annual update of these comparative studies of the tax burden confirm that overall, economic agents in the Québec private sector would pay less tax under the Ontario tax system. However, it should be remembered that the tax burden differential which Québec taxpayers must bear has declined significantly since 1977 (Table 2). In 1977, individuals and businesses in Québec paid 14.1% more tax, overall, than their Ontario counterparts; this additional burden dropped to 6.9% in 1980. Tax measures adopted in Québec and Ontario in 1981 and 1982 led to another increase in the discrepancy, to 15.4%, in 1982. Economic recovery and a 50% reduction in the gasoline surtax in November 1983, and tax increases in Ontario, led once again to a decline in the disparity, which fell to 9.7% in 1983, and to 7.8% in 1984. If, as anticipated, Ontario withdraws temporary surtaxes at the end of 1984, 1985 will see a widening of the gap to levels approaching those which prevailed in 1983.

Changes in the tax burden differential borne by individual Quebecers were essentially the same as those for private sector economic agents overall, although the drop in the tax burden has been more pronounced since 1977. The additional tax burden of Quebecers in relation to that of Ontarians fell from 20.1% in 1977 to 9.0% in 1984; were no changes to be made in either tax system in the coming year, it should come to nearly 12% in 1985.

Table 2

Changes in the tax burden differential borne by Québec private sector economic agents Québec and Ontario tax systems
1977 to 1985

	Individuals		Businesses		Private sector economic agents	
	%	(millions of $)	%	(millions of $)	%	(millions of $)
1977	20.1	1 100	0.7	16	14.1	1 116
1978	16.0	933	1.2	33	11.2	966
1979	14.1	909	−3.0	−92	8.6	817
1980	9.5	716	1.1	37	6.9	753
1981	8.4	722	7.4	282	8.1	1 004
1982	15.3	1 440	15.7	589	15.4	2 029
1983	10.0	1 062	8.9	378	9.7	1 440
1984	9.0	1 048	4.8	222	7.8	1 270
1985	11.9	1 482	3.0	152	9.3	1 633

It is to be noted that the increase in the tax burden differential of individuals resulting from measures adopted during the recession has almost been eliminated. The same applies to businesses. However, the total tax burden of individuals masks appreciable differences between the sources of taxation and between various categories of income.

Although, overall, Quebecers individually paid lower property taxes than Ontarians did in 1983, as a result of the near absence of school taxes in Québec, and comparable consumption taxes, they paid more personal income tax. It is to be noted that Québec personal income tax is 24% higher than that paid under the Ontario tax system. In 1983, this discrepancy represented $1 billion and almost entirely accounts for the tax burden differential borne by individual taxpayers in Québec.

— Taxation of households

The figures quoted earlier clearly illustrate the choices which have been made in Québec with respect to taxation; Québec's system makes more extensive use of progressive taxation. This leads to appreciable differences in the relative tax burden between various categories of income. Despite a higher overall tax burden, a considerable number of Québec households, which have low and middle incomes, individually pay lower taxes than their Ontario counterparts. On the other hand, high-income earners bear a heavier additional tax burden.

The following section compares the taxes paid by certain families or typical households in Québec and Ontario, according to income. The analysis will first examine the majority of households, which have average incomes. In 1983, average family income was about $32 000; this group includes average-income households with incomes of between $15 000 and $50 000. High and low-income households will be examined subsequently.

The notion of tax burden employed in this document is that of the household's contribution, in the form of various taxes[1], including income tax, to financing provincial and federal government expenditure. However, the notion of net contribution is more comprehensive than the limited notion of tax burden, as it takes into account all of the household's financial transactions with various levels of government. Thus, from the total of taxes and various contributions which the household pays to governments are deducted the amounts which the same household receives in the form of transfers from the same governments. For example, if a couple pays $5 000 in taxes and various contributions to different levels of government, but receives $1 000 in tax credits, benefits or various allowances from them, its net contribution, is $4 000.

• *Middle-income households*

The following graph illustrates discrepancies in the tax burden under the Québec and Ontario systems, according to income for 1983. The main characteristics are as follows:

- A couple with only one spouse working outside the home and with two children under 6 is favoured by the current Québec tax system on income of up to $30 900. When the couple's income is only $15 000, it will pay 50% less taxes in Québec, which represents a saving of $1 011. On income of $20 000, its tax burden will be 20% lower than in Ontario. On the other hand, on annual income of $40 000, its tax burden will be 6% higher than that of a similar couple in Ontario. The Québec couple will have to bear a tax burden differential of $792; this discrepancy increases to 9% on income of $50 000.

  However, the Québec couple will be less favoured if both children are 6 or over. In this instance, it is no longer eligible for the $500 availability allowance paid to couples with young children who have not claimed a child care expense deduction. The tax advantage for a Québec couple with two children 6 or over prevails on income of up to $24 800.

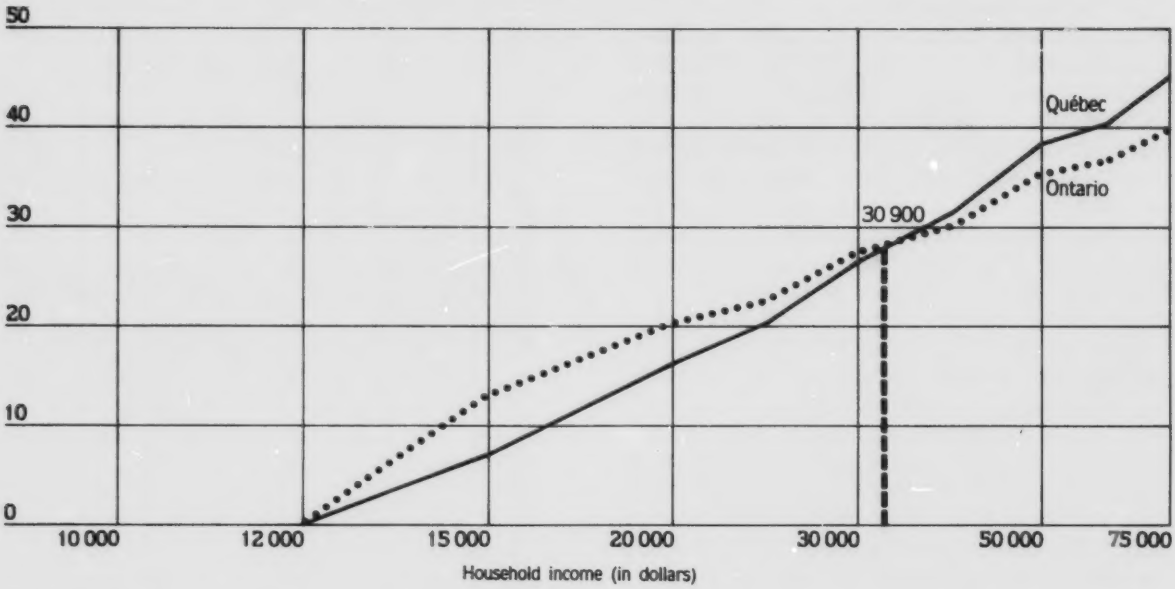
1. More precisely, a taxpayer's tax burden represents the total of federal and provincial income tax, contributions to unemployment insurance and the Québec or Canada Pension Plans, as the case may be, consumption taxes and property taxes, from which are deducted tax credits and all transfers related to income tax received from government, namely family allowances, the Québec availability allowance and the federal child tax credit. The net contribution corresponds to the tax burden less other government transfers such as social aid, the employment income supplement, and the child care expense allowance.

Graph I

Tax burden by income bracket, Québec and Ontario in 1983

Couple with two children under 6. One spouse working outside the home

Average tax rate (tax burden as a percentage of income)



Note: Graphs are based on a semi-logarithmic scale.

- These figures show that, although many middle-income earners pay lower taxes than in Ontario, they feel the effects of Québec's highly progressive tax scale in a particular way. In this respect, on income of $20 000, the tax burden of a couple with two children under 6 is $802 less than what it would be under the Ontario tax system. On income of $30 000, its tax burden is only $76 lower under the Québec system. Thus, when this household's income rises from $20 000 to $30 000, its tax burden increases by $726 more under the Québec tax system than under the Ontario system.

- In the $30 000 to $40 000 income bracket the tax burden differential under Québec's tax system in relation to that in Ontario increases by $868. The same applies to higher income: the Québec tax authorities collect about $800 more than those in Ontario on each $10 000 of additional income.

  As average family income is about $32 000, it must be acknowledged that high marginal tax rates affect many wage earners in our society who, nonetheless, cannot be considered high-income taxpayers.

Graph 2 illustrates the same changes in the tax burden and the same progressivity for single people, single-parent families and childless couples. The main conclusions to be drawn are as follows:

- With respect to a childless Québec couple when only one spouse is working outside the home, its tax burden is similar to that of the couple with two children over 6 described earlier. On income under $25 500, its tax burden will be lower in Québec. The discrepancy in favour of the Québec couple is $350 on income of $20 000. On the other hand, on $30 000, the couple will pay $375 more in taxes than its Ontario counterpart, which represents an unfavourable discrepancy of 4%. On annual income of $40 000, the Québec couple's tax burden will be 10% higher, which represents an additional outlay of more than $1 285. This disparity increases to 11% on $50 000.
- A single person with no dependent children earning $15 000 per year pays about $4 100 in various taxes, the same amount as in Ontario. Beyond this point, a single Quebecer's tax burden increases much more quickly than that of a single Ontario taxpayer. On income of $20 000, the discrepancy, which is unfavourable for the Québec taxpayer, is $350, which is 6% more than the amount paid by a single Ontario taxpayer. On $30 000, the single Quebecer's tax burden is 12% more than that which he would pay under the Ontario tax system. In this instance, he will have to pay $1 165 more in various taxes. On gross income of $40 000, he will have to pay $2 080, or 15%, more in Québec than he would in Ontario.

In this respect, it must be recognized that during periods of inflation, the nonindexation of personal exemptions until 1979 and partial indexation since then quickly increased the tax burden of middle-income households, although their real income rose only slightly, if at all. While income of $30 000 might have been considered fairly high in 1978 when Québec's personal income tax system was amended, this is no longer the case. The tax system must be reviewed with regard to middle-income taxpayers.

• *High-income households*

Under the present tax system, high-income Québec taxpayers are greatly affected by the progressivity of the tax tables currently in effect. The applicable maximum marginal rate in Québec is 60.4%, which is nearly 10% higher than the maximum marginal rate of 51% in Ontario. For example, on income of $75 000, a couple with only one spouse working outside the home and two children under 6 pays $3 640 more in various taxes in Québec; the discrepancy on income of $100 000 is $5 747.

The corresponding disparities for a childless couple when only one spouse is working outside the home are $4 145 on income of $75 000, and $6 298 on $100 000. Spreads in favour of single Ontario taxpayers are even more pronounced and total $5 184 and $7 458, respectively.

It should be acknowledged that disparities in tax burden may be very high for high-income taxpayers, and may appreciably affect not only their willingness to work and produce in Québec, but Québec's ability to attract skilled people and produce more efficiently in an economy which is increasingly open to international competition.

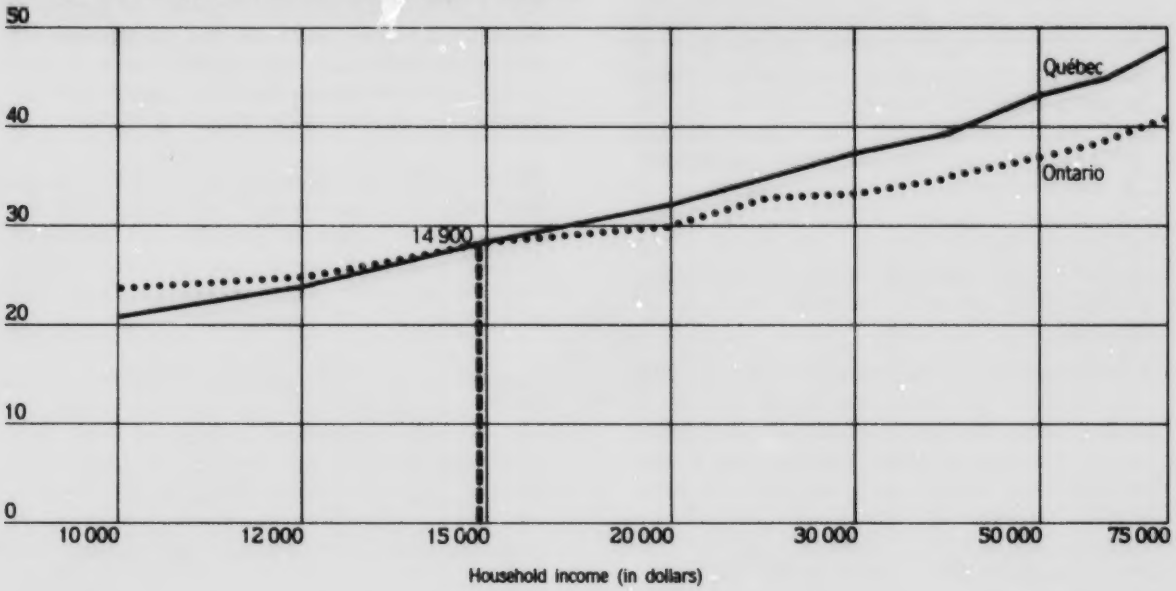
However, it is necessary to reexamine the entire debate surrounding high-income earners and deal with it in broader terms than the limited perspective of marginal tax rates. The first reason for such a reexamination is that the addition or multiplication, over the years, of tax abatements intended to encourage savings, investment or retirement planning, allow high-income taxpayers to reduce their tax burden, and, occasionally, substantially or almost completely reduce tax payable. Once tax statistics are adjusted to take into account certain deductions (alimony, business losses and so forth) which reduce a tax payer's ability to pay, it is to be noted that in 1982, of 20 700 Québec taxpayers with incomes of more than $75 000, 15% of them were taxed at an average rate of less than 15%.

Graph 2

Tax burden according to income bracket
Québec and Ontario in 1983

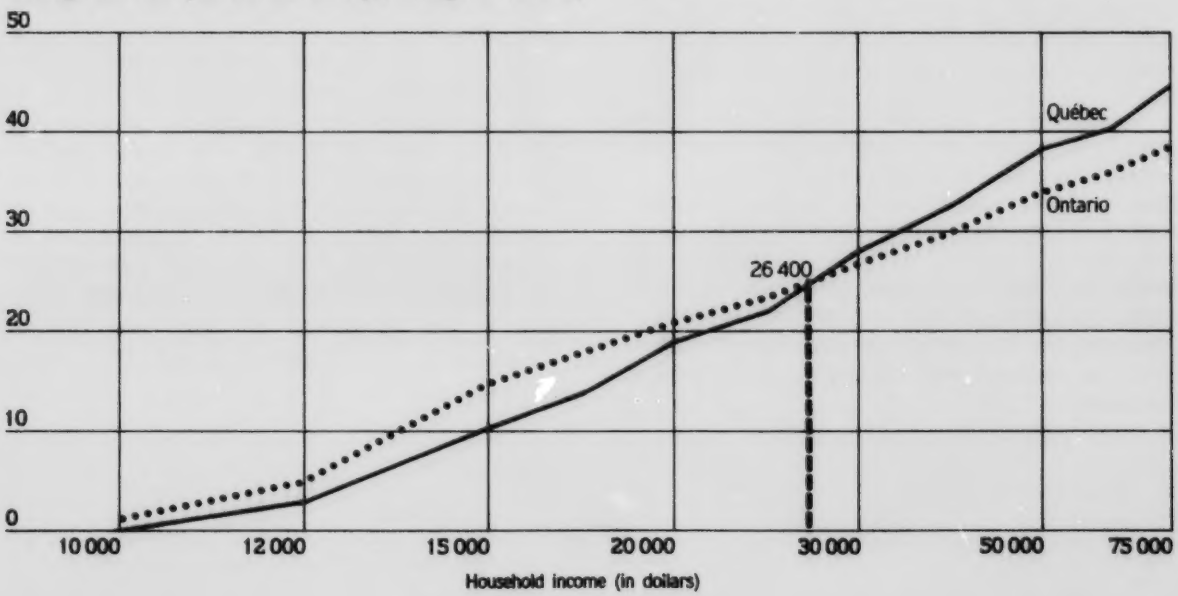
(A) Single person with no dependents

Average tax rate (tax burden as a percentage of income)



(B) Single-parent family. One child under 6

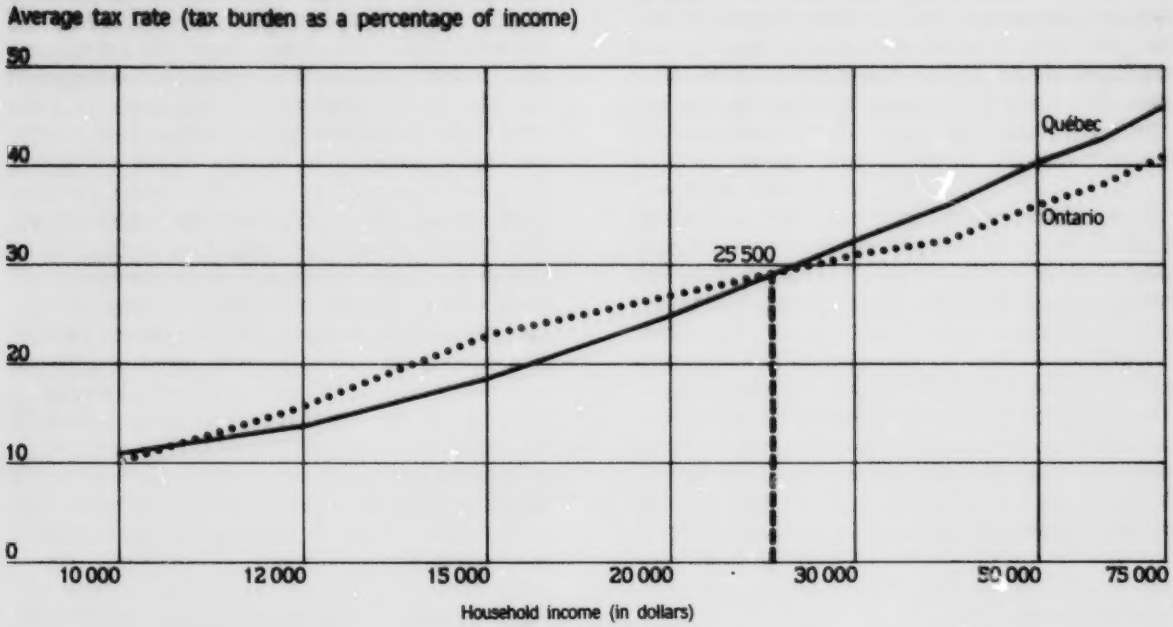
Average tax rate (tax burden as a percentage of income)



Note: Graphs are based on a semi-logarithmic scale.

Graph 2 (continued)

(C) Childless couple. One spouse working outside the home



In light of this situation, there is certainly reason to wonder whether the government should ensure that well-to-do taxpayers pay a fair share in income tax to the financing of public expenditures. One solution could be to levy a minimum income tax. Another solution might entail setting a maximum limit on the total amount of tax deductions claimed by a taxpayer in a given tax year.

The second factor to consider when looking at the taxation of high-income earners in Québec is that the high level of taxation generally is generally offset by a lower cost of living. It is clearly less expensive to live in Québec than in other parts of Canada, mainly because of extremely favourable conditions in the housing market, which has an abundant supply of quality housing at prices far below what can be found not only in Canada, but also in most other industrialized countries. A study[2] undertaken for the gouvernement du Québec in September 1983 has demonstrated that despite the higher level of income tax in Québec, it is less expensive for a senior executive earning $75 000 to live in Montréal than in any other major city in Canada with the exception of Edmonton. Indeed, the cost of living for this executive recorded in Montréal was similar to what was observed in Ottawa, but was clearly lower than in Toronto and Vancouver (refer to pages 99 to 108 of the *White Paper*).

Finally, the gouvernement du Québec has already initiated concrete measures to improve the tax situation of high-income taxpayers. The Québec stock savings plan, which was introduced in 1979 and is designed, among other things, to shrink the tax burden differential mentioned above, has been quite successful. In 1983, more than 112 000 taxpayers took advantage of the SSP and claimed an average tax deduction of $4 500. Taxpayers earning $75 000 or over can cut their tax burden by $30 for every $100 invested in a stock savings plan. The couple with two children under 6 and one employment income of $75 000, could reduce its tax burden differential, which is currently $3 643, to $2 140 by investing $5 100 in a stock savings plan, which was the average contribution for households in that income bracket in 1981.

2. This study was undertaken by the Compensation Research Centre, an agency of the Conference Board of Canada. Data on the tax burden of households were furnished by the ministère des Finances

• *Low-income households*

Low-income households include low-income workers and persons who receive benefits under transfer programs. Low-income workers may receive transfers and be subject to income tax at the same time. This analysis therefore looks at the tax system, the transfer system and the inter-action of the two with respect to low-income households.

As has already been mentioned, with respect to taxation, most low-income households in Québec bear a lower tax burden than they would in Ontario. Although these tax burden differential figures are interesting, they do not completely encompass the problems posed by the situation of low-income persons under Québec's tax and transfer systems. The competitiveness of tax and transfer systems is not really a consideration with respect to these taxpayers, because differences in the tax burden are generally too small to make it worthwhile to move to another province. In addition, low-income workers constitute a less-qualified class of manpower which is not likely to move from one province to another.

The problems of the tax and transfer systems with respect to low-income earners are concentrated in the area of incentive to work. The following section deals with this issue with respect to low-income workers and social aid beneficiaries.

• Low-income households and the incentive to work

Over the years, a multitude of transfer programs have been introduced one after another, without any coordination or genuine integration amongst themselves and without being integrated with the tax system. The lack of integration and coordination between the tax and transfer systems has produced a situation in which many low-income workers, especially those between 30 and 64, and those under 30 who have children, find it less worthwhile financially to continue working. Similarly, social aid beneficiaries are not likely to return to work at a low salary because to do so would have no appreciable impact on their disposable income: their employment income would barely make up for the loss of benefits following their return to work, as well as the income tax they may have to pay.

In the preceding section dealing with the problems surrounding the taxation of high-income earners, it was pointed out that their income is taxed at marginal rates reaching 60% in Québec. As paradoxical as it may seem, under the existing tax and transfer systems, the most disadvantaged in our society are faced with implicit marginal tax rates[3] which are even higher, when they reenter the labour market.

Under the existing system, the social aid beneficiary who finds a job suffers a reduction of benefits of almost one dollar for every dollar he earns. Although, under certain conditions[4], he may be eligible for the employment income supplement or child care expense allowance, there is almost no financial incentive for the beneficiary to accept a low-paying job. The net result is that his job barely makes up for the benefits he has lost. In addition to the loss of benefits, there are additional costs involved in returning to work (transportation, additional, clothing, meals taken outside the home, etc.) and, possibly, income tax to pay.

Table 3 illustrates the situation in which the head of a two-parent family with two children six or over would be placed were he to leave social aid to return to work. Three different income possibilities are shown: the minimum wage ($4.00 an hour), the average industrial wage ($10.75 an hour), and an intermediate wage ($7.50 an hour).

3. The implicit marginal tax rate is the proportion of an increase in employment income paid to the government. For example, a person who leaves social aid to accept a job at $10 000 increases his disposable income by $2 000. The government has thus recovered through increased income taxes or reduced benefits $8 000 from the $10 000 of employment income. His implicit marginal tax rate is therefore 80%, since, in effect, he is left with only 20% of the income he has earned. Table 3 gives a more detailed breakdown of the notion of implicit marginal tax rate.

4. To be eligible for the employment income supplement, a person must be 30 or over, or under 30 with children; to be eligible for the child care expense allowance, the children must be placed in a recognized establishment.

If the head of this family returns to work at the minimum wage ($8 000 per year), his disposable income will increase by $1 669, from $10 466 to $12 135. Of the $8 000 he will have earned, government will have retained $6 331 through taxes or reductions in benefits, giving an implicit marginal tax rate of 79%. In other words, returning to work will have increased his net hourly income by $0.83, without allowing for the additional expenses brought on by going to work. If, in addition, this family received benefits under other specific programs (subsidized housing, student financial assistance, etc.), a return to work at a low-paying job could generate no increase in disposable income; the worker's implicit marginal tax rate would thus be at least 100%.

The situation improves somewhat for employment at $7.50 an hour. It should be noted, however, that a beneficiary in this situation would still be taxed at an implicit marginal rate of 70%, which exceeds the marginal rate (60%) of those in the highest income brackets. The social aid beneficiary must find employment at the average industrial wage, $10.75 an hour, before his implicit marginal tax rate falls to the level of the top marginal tax rate.

For the head of a single-parent family, the decision to return to work is even more difficult than for the head of a two-parent family. Not only are social aid benefits lost, but significant sums must be paid for child care, costs which, for a pre-schooler, can easily exceed $3 000 per year. Take the situation of a young mother of a child of four who decides to go off social aid to accept a job at the minimum wage. If she does not receive a child care expense allowance, because her child is cared for by an establishment which is not licensed by Office des services de garde à l'enfance, her net financial situation will not have improved at all. Her implicit marginal tax rate is thus 100%. Had she placed her child in a licensed day-care facility, the child care expense allowance would have reduced her implicit marginal tax rate to 70%. Of the $8 000 she earns on the labour market, she would retain $2 380, or $1.19 an hour. Should she find a job at $7.50 an hour, the increase in her net hourly income after child care expenses would come to only $1.76 if she does not receive a child care expense allowance, and $2.44 if she does.

Table 3

Change in disposable income following a return to the labour market
Head of a two-parent family with two children 6 or over
(in dollars)

	No employment income	Minimum wage 4.00 $/h	Intermediate wage 7.50 $/h	Average industrial wage 10.75 $/h
Gross employment income for 2 000 hours	—	8 000	15 000	21 500
Social aid	8 842	2 122	—	—
Employment income supplement	—	650	119	—
Income tax, contributions and other transfers	1 624	1 363	−63	−2 531
Disposable income	10 476	12 135	15 056	18 969
Net increase (change in disposable income as compared with no employment income)	—	1 669	4 590	8 503
INCREASE IN NET HOURLY WAGE (Net increase/2 000 hours)	—	0.83/h	2.29/h	4.25/h
Government's portion of the increase in income (Gross hourly wage less increase in net hourly wage)	—	3.17/h	5.21/h	6.50/h
IMPLICIT MARGINAL TAX RATE Government's portion/gross hourly wage		79%	69%	60%

Continuing this demonstration, suppose this single mother is currently employed and earns $15 000. Suppose further that she receives a child care expense allowance, and that her employer raises her salary by $1 000. After income taxes on the additional $1 000 have been paid, and the reduction of her employment income supplement benefits and child care expense allowance have been deducted, she will be left with a net increase of $120. Government will have held back 88%. Furthermore, had she been living in low rental housing, a further 25% would have had to be added to her implicit marginal rate, bringing it to over 100%. Given these conditions, it should come as no surprise that 75% of single-parent families whose head is under 30 live off social aid.

These observations on how the tax and transfer systems affect the incentive to work of low-income households invite serious reflection on the dynamics behind the policies governing taxation of, and transfers to, individuals.

— Certain features of the transfer system

Québec's system of transfers to individuals includes a body of programs designed to ensure a basic minimum income for everyone who is in need. The social aid program is the major element in the system, which also includes federal and Québec family allowances, the federal child tax credit, the Québec availability allowance, the property tax refund and certain programs for special needs, such as free medicine and ambulance service, legal aid, and housing assistance. Other transfer programs are designed to cover specific needs such as protection of employment income and financial assistance for participation in the labour market.

The *White Paper*'s analysis of these transfer programs, which are designed to ensure a basic minimum income, has shown:

- that over the past ten years, and for most categories of households, the disposable income of households receiving social aid has grown more rapidly than that of taxpayers earning the average industrial wage. Between 1974 and 1983, for example, the real disposable income of a single person 30 or over living on social aid has risen by 7%, compared with 0.2% for the worker earning the average industrial wage. During this period, the tax and transfer systems were changed so that, for couples with two children, the corresponding increase in real disposable income is about 17% for both the social aid beneficiary and the worker earning the average industrial wage;
- that the minimum income guaranteed by the transfer system is higher in Québec than in Ontario for all categories of households in which the head is able to work, with the exception of single person between 21 and 29 and childless couples in the same age range. The gouvernement du Québec would save $150 million by applying Ontario's transfer system for households whose head is able to work;
- that except for single persons and childless couples under 30, the basic minimum income guaranteed by the Québec transfer system provides benefits equal to the level of consumption expenditures by low-income households[5] to satisfy their short and long-term essential needs; short-term essential needs are covered by current expenditures requiring a monthly outlay, such as food, housing, communications and expenses related to household services and personal care. Long-term essential needs do not require regular monthly outlays; they include clothing and furniture;
- contrary to most transfer systems elsewhere in the world, the Québec system grants the same level of benefits to persons who are able to work as to those who are not, with the exception of childless couples under 30 and single persons in the same age group;

All this tends to show that over the past few years, the income of transfer program beneficiaries has, with a few exceptions, been relatively well protected. That does not mean, however, that the existing transfer system has been completely successful in its fight against poverty or in redistributing income. The following analysis will demonstrate that, on the contrary, the existing system of transfers to individuals is flawed with regard to each of these objectives.

5. Low-income households are taken to be those whose income is earned principally from employment and was under $13 700 in 1983.

— The transfer system and the fight against poverty

The chief criticism which can be levelled against the existing social aid program is that while it may relieve misery, it contributes nothing towards a lasting solution to the problem of unemployment among its beneficiaries. As it stands, the social aid program makes no attempt to resolve the fundamental causes of long-term unemployment: lack of schooling, lack of specialization and lack of experience on the labour market. The statistical data available for the social aid clientele indicate that half of the recipients under age 30 have not completed secondary school, and that 90% of these have less than 13 years of schooling. Furthermore, the great majority have no trade or special skills. They are prime candidates for low-paying seasonal or part-time work, acquire little experience on the labour market and as a result, are trapped in the vicious circle of poverty.

The existing social aid program has been limited, until quite recently, to paying benefits without providing its clients with any incentive to improve their situation or giving them the tools which could help them return to work, such as academic upgrading programs, vocational or industrial training, etc.

Social aid therefore often causes the beneficiary to become chronically dependent on the government, holds him in a state of economic and social inferiority and destroys his initiative by setting him against a society within which he feels useless and bereft of any intrinsic worth.

Moreover, a number of statistical analyses undertaken by the ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu have confirmed the phenomenon of chronic dependence on government assistance. The analyses show that the longer a person receives social aid benefits, the less likely he is to grow out of his dependence on the system. To illustrate, of the social aid clientele considered able to work in January 1980, 62% of people who had become beneficiaries had gone off social aid after one year and of the remaining 38% in January 1981, only 40% were off after the second year and 20% after the third year. No wonder, then, that the social aid client population continues to grow.

Dependence of this magnitude has an effect on the government's budget. From $1.2 billion in 1981-82, government expenditures for social aid benefits have grown to $1.9 billion in 1983-84, and credits amounting to over $2 billion have been allocated for 1984-85. In addition to these unconditional payments, credits totalling approximately $130 million have been targeted for programs aimed at promoting employment among social aid beneficiaries under 30.

Social aid statistics indicate that 402 000 people were receiving social aid in December 1983 and of those, nearly two thirds (264 000) were able to work. Furthermore, 63% of social aid beneficiaries (255 000) were single prsons, while 37% (148 000) were heads of families. Finally, more than 76 000 beneficiaries (19% of the total) were single persons able to work and under 30.

— The transfert system and redistribution of income

One of the transfer system's primary objectives is to ensure that income is redistributed from people at the high end of the income scale to those at the bottom. The *White Paper*'s analysis of the situation, however, points to the conclusion that despite the proliferation of transfer programs and the sizeable sums of money that have been injected into the fight against poverty, there has been no appreciable improvement in the distribution of income.

Indeed, the experience for the period between 1967 and 1979 demonstrates that for the poorest households, the increase in income from transfers has been offset to a large extent by a drop in their income from other sources, particularly employment income. Now, the unequal distribution of employment income is the primary factor behind the uneven distribution of disposable income. We must therefore ask ourselves whether transfers are in fact counter-productive as regards people's ability or will to earn their own income (see *White Paper* pages 163 and 164) and, as a result, their chances of pulling themselves out of poverty.

1.2 The integration of the tax and transfer systems

The lack of integration between the tax and transfer systems is a matter of great concern for which the *White Paper* has some solutions to offer. In addition to problems related to the incentive to work, the lack of integration between the two systems has negative effects on the administration of the various programs, on the coverage of essential needs, and on the coherence of the income redistribution process.

• Coverage of essential needs

Over the years, a multitude of transfer programs have been introduced one after another, without any coordination or genuine integration amongst themeselves and frequently without being integrated with the tax system. And so it is that some essential needs are covered too generously, either because they are targeted for assistance simultaneously by two or more transfer programs, or because the accumulation of benefits from various programs exceeds the level of essential needs. Many examples could be cited in support of this contention, but a few will suffice to make the point clear.

The first example that comes to mind concerns young people between 18 and 20 without jobs. Under the transfer system, these young people are considered financially independent of their parents and so are eligible for social aid benefits. For income tax purposes, however, these same young people are considered to be dependent on their parents, who can list them as dependent children and so claim a deduction for them. This is one particular case where, in this instance, the essential needs of these young people are counted twice: once under the income tax system and once under the transfer system.

The second example focuses on the Québec property tax refund. Under this program, low-income persons receive a refund from the government of up to 40% of the property taxes they pay on their dwelling. However, social aid beneficiaries are already covered for this need, since their monthly benefit includes a housing allowance and, as a result, the property taxes which are included in the rent.

In spite of this, social aid beneficiaries are eligible for the property tax refund. In effect, then, these persons receive a refund for property taxes from two different programs. To eliminate this double coverage, the refund should only cover that portion of property taxes which exceeds what is already included in the level of recognized essential needs.

The final example illustrates the poor integration between the social aid program and the low-rental housing program. Currently, the rent paid by social aid beneficiaries who live in low-rental housing is far below the shelter allowance portion of their social aid benefits. For example, a single-parent family with one child pays an average of $112 per month in rent in low-rental housing, whereas the shelter allowance included in the benefits for this family amount to $250 per month. In this situation, the need is being more than met by the social aid program.

• Program administration

The multiplication of transfer programs has given rise to a complex system which is plagued by administrative inertia and encompasses a host of agencies. For example, a couple with a child under 6 which is already receiving social aid was entitled, for the year 1983, to transfers totalling $1 562 for the essential needs of the child. This amount is spread over 5 different programs and is paid by 5 different agencies or departments: a supplementary benefit paid by the ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu ($52 per month), an availability allowance paid by the ministère du Revenu du Québec ($300 per month), a family allowance paid by the Québec Pension Plan ($7.52 per month), a family allowance paid by the federal Department of Health and Welfare ($17.12 per month) and the federal child tax credit paid by Revenu Canada ($343 per year).

• Redistribution of income

Finally, the lack of integration between the tax and transfer systems leads to aberrations with respect to the redistribution of income. Two basic principles must be followed if the tax and transfer systems are to be truly integrated:

- No one should pay income tax if his income is insufficient to cover his essential needs. The transfer system then has the role of bridging the income gap.
- As a corollary, no taxpayer should receive transfers as long as he is paying income tax and his income is sufficient to satisfy his essential needs.

Ideally, the tax and transfer systems should operate in such a way that each taxpayer is either receiving transfers or paying income tax, but not both at the same time. Under the existing system, the multiplicity of transfer programs (some of which are universal) has created a situation in which persons who have difficulty meeting their essential needs are taxed. For example, a couple with two children over 6 which earns $12 000 must pay $500 in income tax to the gouvernement du Québec while at the same time it receives from the same source a variety of payments totalling $1 329 to help it meet its essential needs. The tax and transfer systems are complex and illogical; they force the taxpayer who is less well off to finance a portion of the transfers he requires to cover his essential needs.

At the high end of the income scale, households which are more than able to meet their essential needs receive transfers which are superfluous to their requirements and which, to a certain extent, they are paying to themselves by paying taxes. The integraion of the tax and transfer systems therefore brings the issue of the universality of certain transfer programs such as family allowances into particularly sharp focus.

1.3 Problems of equity

An initial reform of the system of personal exemptions was undertaken in 1978 in order to give more equitable treatment to taxpayers with heavy family responsibilities. Exemptions for the spouse, elderly persons and other dependents were reviewed, and increased. Upon close analysis, it is obvious that, inspite of this reform, several changes should be made in the tax and transfer systems to make them more equitable, that is, to give more uniform treatment under these two systems to taxpayers with the same ability to pay.

In order to meet this objective, the system recognizes that part of the taxpayer's income is needed to pay for his essential needs and those of his dependents, and as a result, should not be taxed. In addition, the taxpayer may claim certain deductions for income needed to cover expenses related to his employment or incurred to earn income. As a result, the taxpayer is assessed only on that portion of his income in excess of what is needed to satisfy his essential needs and those of his dependents, and to cover expenses related to employment or incurred to earn income.

There are three major types of problems related to equity:

- insufficient allowance is made for subsistence costs (essential needs), especially for families with children;
- full credit is not given for expenses related to employment or incurred to earn income;
- all types of income subject to tax are not taxed in the same way, or are eligible for a range of deductions introduced for economic or other reasons and whose net result is to shelter an excessively large proportion of the income of well-to-do taxpayers from income tax.

This section will therefore attempt to show how matters stand with respect to the major problems of equity which are currently found in the tax and transfer systems.

• Families with children under the tax and transfer systems

Since the tax system does not take the essential needs of children completely into account, families with children are at a definite disadvantage compared with childless couples and single persons. Not only do deductions for dependent children vary significantly according to the child's age, but they are also far below the level of essential needs for dependent children recognized under the transfer system. In addition, the equivalent to married exemption which is granted for the first child of a single-parent family gives an advantage to this type of family relative to a two-parent family.

The essential needs of dependent children are thus taken into account under Québec's tax and transfer systems in a very complex and at times illogical manner, depending on the various types of households or family organization. For example, the essential needs of a dependent child between 6 and 11 are deemed to be $487 if he belongs to a two-parent middle-income family (level of needs recognized under the tax system), $1 305 if he belongs to a two-parent family receiving social aid, and $4 257 if he belongs to a middle-income single-parent family.

The recognition of the essential needs of dependent children also brings up the question of how these essential needs are to be considered: by continuing the existing systems of family allowances, or by bringing exemptions for dependent children into the tax system? There are advantages and disadvantages on both sides. A system of family allowances is more redistributive among families who have children and pay taxes, and provides mothers with a measure of financial independence. However, the system of personal exemptions is more consistent as a component of the tax system, since it allows for the deduction of income required to meet the essential needs of dependent children. In addition, it is more equitable as regards middle and high-income families with children when compared with those without children. Finally, it has no impact on low-income families receiving transfers, since the amounts received as family allowances are already taken into account in their total benefits.

Families with children, and especially single-parent families, are at a disadvantage owing to the existing child care expense deduction which does not take the child's age into consideration and as a result, does not reflect costs for child care actually incurred. Studies have been done on this question which show that the existing child care deduction tends to be rather generous for shool-age children, while it is clearly insufficient for children too young to attend school. The child care expense allowance is granted only to households using day-care services licensed by the Office des services de garde à l'enfance. Since most parents use of non-licensed day-care facilities, the allowance as it stands only covers 13% of children who would be entitled if it applied universally.

The existing tax system is therefore inequitable with respect to families with children since it does not take into account all the expenses related to employment incurred by these families. Furthermore, up till now, the child care assistance given to heads of single-parent families, or second spouses, from low-income households, who wish to return to the labour market has, in most cases, been insufficient.

• Various specific problems of equity

The tax and transfer systems also present various problems of equity with respect to couples, students and persons who are under age 65:

- With respect to couples, the married exemption is less than the basic personal exemption, so that the couple with both spouses working enjoys higher exemptions than the couple with only one employment income.
- Persons age 65 or over who are still working enjoy higher exemptions under the tax system, as a result of the age exemption of $2 100 (for 1983), than those allowed younger workers.
- The transfer system guarantees couples age 65 or over who are without other income a basic minimum income of $10 884, compared to only $7 821 for a couple whose head is between 30 and 64. The guaranteed minimum income for a single person living alone is $6 146 if he is 65 or over, compared with only $4 932 if he is between 30 and 64. The difference in favour of the elderly person is therefore 40% for couples, and 25% for the single person, under the transfer system.

- Young persons between 18 and 20 find themselves in a situation where it is to their financial advantage to be drawing benefits under the social aid program rather than under the student assistance program. First, they need not repay social aid benefits, whereas the loan portion of any student assistance they receive is repayable. Second, in establishing the amount of the benefit, the social aid program does not take the income of the parents into account, whereas the student assistance program does.
- The income tax system offers little incentive to young persons seeking to upgrade their training and invest in their ability to hold a job. For example, the tax system only allows the student a deduction for tuition expenses; no deduction is allowed for the additional expenses related to studies, such as books. Furthermore, the tuition fee deduction may not be carried forward from year to year, nor transferred to the student's parents if he cannot make use of the deduction in the current year.

• The taxation of high-income earners

On of the basic objectives of the income tax system is that every citizen contribute to the financing of government expenditures in a proportion which increases with his ability to pay income tax. According to this criterion, those at the high end of the income scale should pay a greater proportion of their income in taxes than persons earning a low income. When this criterion is not adhered to, the equity and credibility of a tax system based on a progressive tax table are open to question.

As we have already seen, the proliferation of tax abatements over the years designed to promote savings, investment, retirement planning, etc., has created a situation in which many well-to-do taxpayers have been able to reduce their tax payable to a significant degree.

To put a halt to this situation and to ensure that every taxpayer who has the financial resources pays at least a minimum contribution to the government, certain measures must be taken. The introduction of a minimum income tax or of a limit on the utilization of certain tax deductions could be effective in improving the tax and transfer systems' equity and credibility.

2. The Effect on the Socioeconomic Behaviour of Individuals

Québec's tax and transfer systems have negative effects on all categories of households, and throughout the income scale. In this section, the effects of the tax system on middle and high-income households will be examined. Later on, the effects of the existing transfer system on the socioeconomic behaviour of individuals, the development of social aid client populations, and on economic efficiency will be analyzed.

2.1 The effects on middle and high-income households

The labour supply is extermely sensitive to the marginal income tax rate — the rate of income tax which applies to an extra amount of employment income. When a worker's increase in employment income becomes very heavily taxed, there is a tendency to try to evade income tax by not declaring some income (work in the subterranean economy), or by participating in a sort of parallel economy based on barter or exchange of services, domestic work, and concentration on activities which are not taxed. And so it is in Québec, where there has been an alarming growth in activity in the subterranean economy in some sectors. By definition, the scope of the problem is difficult to grasp, but instances are encountered in the course of everyday life: who has not hired a person who demanded payment in cash or refused to provide receipts for payments made? This undeclared income reduces the tax system's equity and effectiveness, as it forces the government to tax declared income at a higher rate in order to finance a given level of public expenditures.

The presence of non-declared income thus exerts an upward pressure on marginal income tax rates, and makes tax evasion all the more attractive. The heavier the income tax, the greater the incentive to avoid paying it. A tax pressure limit does exist, and when it is approached, any increase in the tax burden inevitably leads to a lower incentive to work and a drop in employment, insofar as individuals are concerned, and, for the government, a continuing drop in tax receipts as a result of a shrinking income tax base.

Excessive marginal tax rates also have the effect of dampening initiative and the motivation to work harder or increase productivity. When extra income is subject to punitive marginal tax rates, workers tend to pass up overtime in favour of extra time off, simply because it is economically more attractive. Finally, workers facing high rates of income tax will tend to negotiate their salary on an after-tax basis and demand to be remunerated with non-taxable benefits such as days off, sick pay or extra holidays. Such demands eventually generate pressure on production costs and cause a weakening of the economy's ability to compete both in the domestic and in international markets.

This last aspect is especially important for Québec because its economy is particularly open to world markets. It is important that Québec improve its competitiveness, since it exports about 40% of its gross domestic product, compared with an average of 23% for O.E.C.D. member countries.

The existing tax system suffers from specific shortcomings with respect to certain types of taxpayers. High marginal tax rates have a negative impact on high-income taxpayers who could be discouraged from living or establishing themselves in Québec. As a result, it becomes more difficult for business to recruit executives and skilled workers from other parts of Canada or abroad. This in turn could hamper the development of certain high technology sectors.

Finally, under the existing tax system, there is little incentive for the second spouse (generally a woman) to enter the labour market. She is deterred mainly by the costs related to holding a job, and, in particular, child care expenses. As it currently stands, the tax system does a poor job of taking these costs into consideration, since the corresponding deductions are generally insufficient and do not accurately reflect the costs actually incurred.

2.2 The effects on low-income households

As has been noted, the uncoordinated and piecemeal addition of transfer programs over the years has produced a situation in which persons receiving social aid have little incentive to accept a low-paying job. On the contrary, it is often to their advantage to remain dependent on government assistance since by accepting a low-paying job, they are simply replacing the loss of their benefits under the transfer system. This situation has a number of consequences: increasing dependence of the disadvantaged on government assistance, the creation of a poverty trap which condemns people who are out of work to permanent poverty, an explosion in the number of social aid beneficiaries, and a lower standard of living for society as a whole because of poor productivity and wasted human resources.

Lack of job opportunities, family breakdown, a new work ethic and tax and transfer systems which leave little room for the low-income household to improve its situation, these are all factors which have contributed to the marginalization of an increasingly significant number of citizens, as well as their effective exclusion from the labour market.

Over the past ten years, the number of social aid recipients who are, able to work has mushroomed, having almost quadrupled since 1973. From 69 000 in 1973, it rose ot 130 000 in 1978, and stood at 265 000 in 1983. When this phenomenon is examined, certain surprising facts come to light, such as the regularity in the growth of this client population.

It should be noted that the growth rate in the number of beneficiaries able to work has been constant throughout the period and that, except in 1982 when the recession was at its most severe, the rate shows almost no difference as between the years of rapid expansion (1973 to 1978) and the years of slow growth (1978 to 1983). Throughout this period, the annual growth rate in the number of social aid beneficiaries able to work has never fallen below 10%.

Another surprising fact: 90% of the growth in the number of social aid recipients since 1972 can be attributed to the increase in beneficiaries who are able to work. Whereas in 1973, less than 40% of social aid recipients were able to work, in 1983, that percentage had risen to 66%. And finally, the frightening increase in the number of young people under 30 receiving social aid is a cause of grave concern for Québec society as a whole. In 1973, fewer than 10 000 single persons under 30 and able to work were receiving social aid; in 1983, they had increased to 76 000, which is almost double what it was three years ago, namely, 39 000.

A number of factors have contributed to this state of affairs. To begin with, the labour market has tightened up dramatically over the past ten years. This has certainly contributed to the increase in the number of unemployed and social aid recipients, expecially among the young with insufficient schooling and no job experience. The tightening of the labour market can be attributed not only to the recent recession, but also to the wave of women and young people who have entered the labour market, pushing the active population from 2.5 million in 1973 to 3.1 million in 1983. During this same ten-year period, Québec's average unemployment rate rose from 6.8% to 13.9%. Unemployment among young people 15 to 24 (on a comparable basis) rose from 11.7% to 23.0%.

Furthermore, it must be acknowledged that the lack of integration between the tax and transfer systems has generated implicit marginal tax rates of the order of 75% to 100% for those receiving ordinary benefits under the social aid program, which in itself contributes to the increase in the number of social aid recipients by, on the one hand, providing insufficient incentive to come off social aid and, on the other, by failing to provide, during their period of inactivity, the tools or the programs which would assist them to reenter the labour market.

The breakdwon of family structures is another factor which has contributed to the swelling number of social aid recipients. The number of single-parent families has increased by 57% from 1976 to 1982, and three quarters of such families whose head is under 30 receive social aid. The significant increase in the divorce rate has left a large number of young mothers with no employment and no resources. Many of them who had remained at home caring for the children have little work experience and can only look forward to low-skilled and low-paying jobs. As was discussed above, the high cost of child care is a major obstacle to those who wish to reenter the labour market, since the existing tax and transfer systems do a relatively poor job of compensating for these expenses. In 1983, more than 72 000 single-parent families were receiving social aid, and in 40% of these families, the head of household was under 30.

In this whole process of increasing dependence on government assistance, Québec society as a whole is the loser. The constant swelling in the number of unproductive persons is an enormous waste of human resources which results in a reduction in the population's general welfare level. As for social aid beneficiaries who are able to work, especially those 30 to 64 and those under 30 with children, they are reduced to a standard of living which, in any event, they can do nothing to increase by accepting a low-paying job.

If they are unable to find a job which is sufficiently high-paying, the only way to increase their disposable income is to participate in the subterranean economy. By doing so, they both increase their income and retain their benefits. This results in a smaller tax base and puts additional pressure on the taxpayer who is called upon to finance the costs of the transfer system. The proverty trap therefore gives rise to a tax pressure spiral.

Such is the dynamic which could be set in motion in the public finances should rigorous measures not be adopted to more fully integrate the income tax and transfer systems. However, solutions do exist. During the 1982 recession, the majority of industrialized nations became aware that a just society for all, including the most disadvantaged, could only be built on policies which encouraged economic growth and individual self-repliance. It is difficult to see how persons at the low end of the income scale can be expected to improve their lot in a shrinking economy.

Various programs have already been set up along these lines, designed to help young social aid recipients reenter the labour market, and the results so far are positive. But that is only a firts step, and similar efforts will have to be undertaken with respect to the other segments of the social aid clientele. Furthermore, economic growth must be backed up by tax and transfer systems which are more equitable and provide greater incentive, based on increasing the attractiveness of work and the potential gain to individuals who work to improve their situation. The reform is ambitious, and could stimulate a new and unexpected dynamism in Québec's economy.

3. The Reform

In order to solve the problems just described, the *White Paper* is proposing a major reworking of Québec's existing tax and transfer systems. Although modifications have been made over the years, the reworking that is proposed in the *White Paper* is the most thoroughgoing ever to have been put forward since the gouvernement du Québec introduced the income tax in 1954, and will affect every Quebecer at every income level.

For the first time in Canada, a government is proposing a complete integration of its tax and transfer systems. It has traditionally been the case that the government's taxation policies have always been considered as an entity completely independent from the transfer system, so that two monolithic systems existed, one geared to the rich, the other to the poor.

It therefore should come as no surprise that the two systems are so out of tune with each other. As an example, what happens when an individual who wishes to improve his situation leaves social aid and finds employment? How does he move from the transfer system to the tax system as his employment income increases? The reform is therefore designed not only to correct the shortcomings of the tax and transfer systems, but also to simplify the two systems and improve their integration, so that moving from one system to the other can take place more smoothly. In this way, it becomes more worthwhile to work, and the individual is stimulated to take the initiative in an environment which is favourable to economic, thus improving the general welfare of the community as a whole.

3.1 The general outline of the reform

In light of the problems previously identified, the reform encompasses four major thrusts, namely:

- A reduction in income taxes for taxpayers whose needs are inadequately taken into consideration under the existing system. The reform will benefit mainly families with children, whose zero tax threshold[6] will be raised considerably. As a result of the introduction of a new tax table with reduced marginal rates, a new system of deductions and personal exemptions, and a lump-sum deduction of the first dollars of income tax payable, a significant number of taxpayers will no longer be subject to income tax, and the burden on those who remain will be reduced. This reduction in income tax will create a favourable climate for economic development in Québec, and will make Québec's tax and transfer systems more competitive with respect to middle and high-income taxpayers.
- Greater financial incentive to low-income workers to keep their jobs rather than becoming dependent on government assistance. Under the reformed transfer system, it will be financially more rewarding to continue working, even at a low wage, than to be dependent on public assistance. On the other hand, beneficiaries under the new income guarantee program will have a greater incentive to return to the labour market, since they will be able to retain more of their employment income than they can under the current system. The existing situation, under which those at the bottom of the income scale are faced with higher implicit marginal tax rates than those of high-income earners, must be considered abnormal.
- A new approach to the fight against poverty. In return for the transfers they receive, beneficiaries will be required to remain active by participating in activities which will prepare them to reenter the labour market. The reform proposes that the existing social aid program continue to apply only to those persons who are unable to work, and that a new income guarantee program, whose benefits would be tied to the beneficiary's availability, apply to persons who are able to work. Under the new system, beneficiaries who make a particular effort to prepare themselves for reentering the labour market will be guaranteed a higher level of disposable income. Programs will be set up for these people to upgrade their academic and professional training or acquire work experience. Under the existing social aid program, ability to work does not affect the level of benefits granted to recipients[7]. Furthermore, recipients who are able to work receive the same amount of benefits even if they are not available to participate in programs designed to improve their "employability".

6. The zero tax threshold is the level of income at which a person becomes subject to income tax.
7. Except for beneficiaries under 30, able to work, and without children.

- The *White Paper* proposes a new approach designed to encourage families and individuals to become financially self-sufficient and more self-reliant. Low-income households should not pay income tax as long as their income is insufficient to cover their essential needs. Similar considerations apply to property taxes and consumption taxes. A property tax credit and a sales tax credit will be introduced so that households do not pay tax on the income required to meet essential needs in these areas.

  Middle-income families, or those whose income is high enough to be taxable, will no longer receive transfers to meet their needs. The tax system will take better account of the needs of taxpayers and of their dependents.

3.2 The structure of the reform

The *White Paper* offers a choice of three major reform options, each of which achieves the objectives of the reform to varying degrees. These major options, which will be described below, will be presented to the population for public discussion. Although the government has a preference for one of the options, it is prepared to demonstrate flexibility in the pursuit of the objectives of the reform depending on whatever social consensus emerges.

Before describing each of the options, it is important to emphasize that they are all built around a common core of measures dealing with taxation and transfers. These measures are designed to correct the specific problems of equity, incentive to work, competitive taxation, and integration that have been previously identified. However, there may be differences in the application of these measures according to the objectives of each of the options. Wherever possible, therefore, specific information will be given both as to the application of the measures and their impact on certain typical households. Figures cited are in 1983 dollars.

• Measures pertaining to taxation

The following common measures have been adopted with respect to taxation:

a) The introduction of a new tax table with lower marginal rates an including the current 3% tax reduction. Furthermore, a lump-sum tax reduction will be introduced so that people who receive transfer will no longer be liable to pay income tax. For a couple, the lump-sum tax reduction will range from $410 to $530, according to the option. In the latter case, the reduction will eliminate the first $530 of income tax otherwise payable.

   The lump-sum tax reduction will substantially raise the level of income at which an individual becomes taxable (zero tax threshold). For example, under the existing system, a married taxpayer with two children between 6 and 11 becomes taxable when his income exceeds $11 918. Under option II, that threshold will be raised to $16 588. By raising the tax threshold, the tax burden is reduced throughout the income scale. If the family in the example earns $30 000, its tax burden under the new tax structure will be reduced by about $700 under option II.

   Similarly, the income at which the maximum marginal rates apply is raised significantly. Under the existing tax table, the maximum marginal rates first apply at an income of $60 700. Under the reform, these rates will only begin to apply at an income of $69 773 under option I, $70 562 under option II, and $71 760 under option III. In addition, the maximum marginal income tax rate (Québec and federal) will be reduced from 60.4% to 58.4% under options I and II, and to 56.4% under option III.

b) A reworking of the system of personal exemptions so that the income required to cover essential needs is no longer taxable, and that certain problems pertaining to equity within the existing system are corrected. This implies that:
   - the basic personal exemption and the spouse's exemption will be made equal: $4 392;
   - the married exemption will be extended to de facto spouses (unmarried couples);
   - a new $684 exemption is provided for persons living alone in a separate dwelling;

- full recognition of a child's essential needs in the income tax system; it is proposed in the *White Paper* that an exemption for dependent children be introduced, and that the existing exemption for children 16 to 20 be increased. The reform also recognizes that a first child entails more expenditures than each of any subsequent children. This exemption would vary between $1 224 to $1 698, according to the option and the position of the child, and woudl apply to each dependent child under 21. If the household should request it, the existing family allowance system would continue to apply. Payments thus received would, however, be counted in determining the transfers the household is entitled to receive or the income tax it is obliged to pay. The current availability allowance would only be maintained for children under two;
- a new exemption for the first dependent child of a single-parent family would replace the current equivalent to married person's exemption; the *White Paper* considers two assumptions in this respect. Under the first assumption, the exemption for the first dependent child would be maintained at the existing level ($4 392). Under the second assumption, the exemption would be equal to 150% of the exemption for the first child of a two-parent family, that is, $2 547, but the child care expense subsidy would be increased to cover up to 100% of incurred costs;
- a significant increase in the deduction for other dependents 21 or over. This deduction also applies to dependent children 21 or over who are handicapped or still pursuing studies; it would be increased from $1 260 to $4 177;
- the introduction of a new system in which exemptions for dependents would be reduced by each dollar of income earned by the dependent, rather by each dollar over a certain threshold of income, as is presently the case;
- the elimination of the following tax measures:

  the exemption of the first $500 of income from grants or scholarships;

  the $2 100 age exemption deduction for older persons who are still working.

c) The following modifications to tax deductions:
   - an increase in the general employment expense deduction from 3% of employment incom to 6%, with the maximum deduction moving from $500 to $750;
   - an increase in the maximum amount of the deduction for child care expenses from $2 000 to $3 120 for pre-school children and a reworking of the deduction for school age children. The latter would be reduced to $1 560 for children between 6 and 11, and would be eliminated completely for children 12 and 13; the deduction may be claimed by the spouse with the higher income; a special tax statut is introduced for persons offering child care services in order to allow for the expenses incurred in earning child care income and simplify the declaration of such net income from child care. This measure will make it easier for parents to obtain receipts for tax purposes when their children are placed with a family for child care services;
   - a dependent student's deduction for tuition fees will be transferable to the parents, and the student will have the option of subsequently carrying the deduction forward if it cannot be utilized in the current taxation year;
   - the elimination of the general $100 deduction;

d) The introduction of a sales tax credit for low-income families varying from $60 to $150 for each spouse, according to the option, and from $20 to $50 for each dependent child. The credit would be reduced at the rate of 3% of income above the zero tax threshold; this credit would, in effect, refund the sales tax which low-income families pay with respect to their essential needs;

e) The current property tax refund programs is revamped. The portion of property taxes which corresponds to essential needs, namely, $215 per spouse and $55 per dependent child, is eliminated from the calculation of the property tax credit and incorporated into the basic personnal exemption. As a result, the maximum property tax credit which a taxpayer may receive has been set at $320, and reduces at the rate of 2% of income in excess of the zero tax threshold (see *White Paper*, page 236). Should a shelter allowance system be introduced, as proposed in the Green Paper on housing, the new property tax credit would be included in such a system.

• Measures pertaining to transfers

The following measures, which are common to all three options, have been adopted with respect to transfers:

a) An income guarantee program is created for persons who are able to work. This program would consolidate the various existing transfer programs, namely social aid, the employment income supplement, child care allowances, sales and property tax credits, etc. Benefit amounts would be determined on the basis of the amounts spent by low-income workers to cover essential needs. This new income guarantee program would be available to low-income workers as well as to those who are not working. The object here is to provide an incentive to continue working and to guarantee an adequate employment income.

b) Income guarantee program beneficiaries would be able to increase their benefits by taking part in programs designed to encourage their integration into the labour market such as community work, industrial training, or a return to school. During the initial implementation of the reform, options II and III would guarantee the existing level of benefits to beneficiaries who are available for such activities or to search for employment, while under option I, this guarantee would also apply to beneficiaries who are not available. Under options II and III, the current level of benefits would be reduced, by a modification to the existing system of penalties in the *Social Aid Act*, to that of short-term essential needs if the beneficiary refuses to participate in reintegration activities, to actively search for employment or to accept employment. For beneficiaries 30 or over, or under 30 with children, this level of benefits, which is equivalent to short-term essential needs, generally corresponds to what is paid in Ontario. Section 3.3 of this paper, and the diagrams of Chapter VI of the *White Paper* (pages 254 to 265), describe how this new policy would apply in certain specific examples.

c) Single persons under 30 without dependents will receive benefits which are slightly higher on an annual basis than what they are currently receiving, but still below those of single persons 30 or over. Nonetheless, by taking part in reintegration activities, the beneficiary who is under 30 will increase his disposable income by $1 500 to $2 000.

d) The benefit reduction rate applicable to each dollar of earned income has been reduced under the new income guarantee program so that a beneficiary who returns to work at a low wage will retain a greater portion of the income he earns. Under the existing system, the social aid beneficiary is faced with implicit marginal tax rates of 75% if he qualifies for the employment income supplement, and of 100% if he does not qualify, since above a certain level of income, his benefits are reduced virtually dollar for dollar of income earned. There is thus little to induce him to return to work at a low paying job, since doing so has no effect on his disposable income.

   The new income guarantee program significantly boosts the incentive to work by cutting the implicit marginal tax rates to 50% in options II and III. Low-income workers thus retain a greater portion of the income they earn on the labour market. Low-income workers who are under 30 will also benefit under the new program since they will be eligible for benefits, whereas under the existing system, they are not eligible for employment income supplement benefits.

e) The existing social aid program would be maintained for persons who are unable to work; however, should these persons wish to, they could register for the income guarantee program. The government is also looking into the possibility of transferring the administration of this program to the Québec Pension Plan.

   Persons who are deemed by a medical committee to be unable to work for the time being because of their mental or physical health, would be considered temporarily unable to work for health reasons. They would be eligible for the income guarantee program and would receive benefits equal to persons participating in community activities.

f) The calculation of benefits for income guarantee program beneficiaries between 18 and 20 could take the income of the parents into account. If the parents have sufficient income to provide for the essential needs of the young person, no benefits are payable. However, the rights of beneficiaries will be respected, and this measure will only apply to young persons who turn 18 after the reform becomes effective.

g) A major reworking of the child care expense subsidy, including:

- the incorporation into the income guarantee program of the child care expense allowance (50% to 67% of expenses incurred would be covered, according to the option), which would be added to recognized essential needs;
- the extension of the child care expense allowance to all forms of child care, rather than restricting it to children placed in establishments licensed by the Office des services de garde à l'enfance;
- establishing the same limit on eligible expenses as under the tax system, namely, $3 120 for each pre-school child, and $1 560 for each child between 6 and 11;
- making child care assistance available to persons taking part in reintegration activities as well as to low-income workers.

- **Measures pertaining to the integration of the tax and transfer systems**

Each of the options puts forward the following measures so as to achieve better integration of the tax and transfer systems and so avoid, on the one hand, taxing persons who receive government transfers, and, on the other, paying transfers to persons who are financially self-sufficient and subject to income tax:

- Harmonization of the essential needs recognized under the income guarantee program with those recognized under the tax system.
- Personal exemptions and transfers would be indexed at the same rate in order to preserve the integration between the two systems over time.
- The adoption of common or compatible definitions of income, assets and needs to be taken into consideration, declaration unit, and accounting period for the tax and transfer systems.
- The introduction of a lump-sum reduction in income tax, designed to increase the zero tax threshold and so avoid the situation in which a taxpayer pays taxes while still eligible to receive transfers.

3.3 The three reform options

The *White Paper* proposes three reform options, each of which is a distinct approach to the goals of the reform. Each of the options is designed to achieve, to varying degrees, each of the objectives of the reform and to do so within the $600 million financial leeway the government has set as the cost for the complete implementation of the reform. The $600 million dollar cost represents both tax reduction for middle and high-income taxpayers and improvements in the transfer programs for low-income households.

Option I

- To a significant degree, option I maintains the status quo with respect to the fight against poverty and the incentive to work; it is the most conservative in pursuing the objectives defined above. Protection of income is of prime concern under this option, as it provides a relatively high level of benefits even if income guarantee program beneficiaries refuse to participate in an activity which will prepare them for the labour market.

  Under option I, a two-parent family with two children over 6 is assured of benefits of $10 656, whether or not the beneficiaries are available to participate in reintegration activities (academic or vocational training, industrial training, etc.), compared with $10 466 under the existing transfer system. Those who actually do participate in such activities receive an additional amount which will raise their benefits to $11 651 (see Diagram III).

- If the $600 million margin set for the reform is to be respected, option I, in order to compensate for the high level of benefits it provides for, must reduce those benefits at a faster rate when employment income is earned. If this were not the case, middle-income households would be eligible for transfers, which would obviously entail higher costs for the government.

For example, a social aid beneficiary with two young children will increase his net hourly wage by $0.84 if he goes off social aid to accept employment at the minimum wage of $4.00 per hour. Under option I, the implicit marginal tax rate is reduced to 67%, producing an increase in net hourly income of $1.45. A beneficiary who accepts a job at the average industrial wage ($10.75) would increase his net hourly wage by $4.44 under option I, compared with $4.25 under the existing system.

- With respect to income tax, option I would effect an average reduction in taxpayers' marginal income tax rates. Along with option II, it proposes a revamped tax table with a maximum marginal tax rate of 58.4%, compared with the current 60.4%.
- Option I does not propose any changes with respect to sales tax.

Option II

- Option II is a more thoroughgoing attempt to achieve the objectives of the reform with respect to the fight against poverty and transfers to individuals. Whereas option I provides the same level of benefits to everyone, option II adopts a new approach. Under option II, beneficiaries who are able to work must be available to participate in reintegration activities (community work, academic or vocational training, on-the-job training, etc.) or to search for work if they wish to obtain benefits equivalent to those currently being paid.

  The benefits payable to beneficiaries who are not available, either because they refuse a job or because they decline to take part in a reintegration activity, will be cut back, under a new system of penalties to introduced, to the level of short-term essential needs. The lower level of benefits would apply only after the beneficiaries have notified the officials administering the program of their refusal. The benefits payable to beneficiaries who are available to take part in a reintegration initiative would be maintained at their current level during the initial implementation of the reform until they match the level of essential short-term needs, plus clothing needs.

  For a family with two children under six, benefits under option II would be somewhat higher than the current level of benefits for those participating in a reintegration activity $10 974 compared with $10 941). During the initial implementation of the reform, the existing level is guaranteed to those actively seeking a reintegration activity. Benefits paid to those who refuse to participate in such activities or who are not available to do so would be reduced to $8 724, which is sufficient to cover their short-term essential needs. This coresponds to the benefits paid to such families in Ontario (see Diagrams I, II and III of this paper and Chapter VI of the *White Paper*). Thus, under option II, beneficiaries who are active or who make a specific effort to improve their chances of finding employment would be paid a supplement. This approach is consistent with the spirit of the existing *Social Aid Act*, under which penalties may be applied to beneficiaries who refuse employment or to participate in activities designed to prepare them for the labour market.

  The incentive to work at low income is increased under option II by allowing people who reenter the labour market to retain a higher proportion of their earnings. The marginal transfer reduction rate is reduced to 50% of every dollar of employment income for low-income workers; this rate is presently in excess of 75%. Thus, returning to work will generate a greater increase in disposable income for these workers.

  To illustrate, a social aid beneficiary with two young children would increase his net hourly income by $0.84 under the existing system if he goes off social aid and accepts a job at the minimum wage, whereas under option II, his net hourly income would increse by $2.06. Should he find work at the average industrial wage ($10.75/hr), the increase in his net hourly wage would be $5.61 as opposed to only $4.25 at present.

- Option II provides for a reduction in income tax comparable to what is proposed under option I. For the typical family with two children between 6 and 11, the net contribution to government financing would fall by between $600 and $700 for incomes between $15 000 and $30 000, and by about $950 for an income of $50 000.
- Option II does not call for any change to the sales tax.

Option III

- Option III is the most ambitious attempt to achieve the objectives of the reform. It calls for a greater reduction in income tax for all taxpayers, to be financed by expanding the sales tax base to include all consumption goods with the exception of food, prescription medicine and professional services.

  The expanded sales tax base would increase the government's financial leeway by $900 million, which would be used to substantially reduce income tax for all taxpayers. Taking the example of a family with two children between 6 and 11, income taxes would fall by $929 for an income of $15 000, by $1 085 for an income of $20 000, by $1 201 for an income of $30 000, and by $1 958 for an income of $50 000. As for high-income taxpayers, the maximum marginal rate of income tax would be reduced to 56.4% from 60.4%, compared to 58.4% under options I and II.

  When allowance is made for the extension of the sales tax base, the net contribution of the family mentioned in the preceding paragraph falls by $661, $738, and $1 365 for the corresponding incomes. Table V indicates that high-income taxpayers are better off under option III, while for low and middle-income earners, there is little, if any, advantage to option III. It should also be noted that the new sales tax credit[8] is much higher under this option, so that persons who do not pay income tax will not pay sales tax on their essential needs.

- With respect to the incentive to work, option III is similar to option II and calls for a marginal transfer reduction rate of 50% for income guarantee beneficiaries who return to the labour market. The resulting increases in net hourly wages are identical to those noted for option II.
- Option III also adopts the same approach to benefits as does option II. Persons receiving transfers must be available to participate in reintegration activities or to search for employment if they wish to receive the current level of benefits or more. Benefits are higher under option III than under option II however, as a result of the expanded sales tax base. A sales tax credit is incoporated into the benefits to reimburse the beneficiary for the amount of sales tax paid on purchases to satisfy essential needs.

8. Under option III, the sales tax credit is equal to $150 for each spouse and $50 for each dependent child. It reduces at the rate of 3% of income in excess of the zero tax threshold. To illustrate, the maximum credit for a family with two children, $400, is granted as long as income does not exceed $18 900 (see Table VI.13 of the *White Paper*).

4. The Effects of the Reform

The *White Paper on the Personal Tax and Transfer Systems* is bound to generate many questions. One of the more pressing of these will undoubtedly focus on the effects of the reform on the financial and tax situation of households. In addition to knowing the overall impact on households, it is also important to know how the benefits flowing from the reform will be shared among the various categories of households. This section will also examine what effects the reform will have on employment, the economy, and government finances.

4.1 On personal taxation and transfers

When fully implemented, the reform will have cost the government approximately $600 million. To that must be added the 50% federal participation in the cost of the new income guarantee program, which would amount to between $200 and $300 million, depending on the option. Québec households will thus benefit by between $770 million and $875 million under the reform, depending on the option, either in the form of reduced taxes or an increase in transfers from the government.

• Who benefits under the reform

Couples with children are the main beneficiaries under the reform since a substantial portion of the reform's cost is used to provide more adequate coverage for the essential needs of dependent persons and dependent children through the income tax system, at every level of income. Couples with children account for 27% of households, but will receive 42.5% of the benefits under option II, 41.7% under option III, and 37.7% under option I.

Other big winners under the reform include single persons earning less than $15 000. This group accounts for 21.6% of households, but will obtain 38.6% of the reform's benefits under option I, 35.1% under option II, and 30.9% under option III. Because of their low income, these single persons will gain substantially from the new income guarantee program, which will allow them to increase their disposable income. Among other groups, low-income workers under 30, who are not eligible for the existing employment income supplement program, will be able to receive employment income support benefits under the new program.

Table 4
Principal distinctive elements of the various options

Option	Needs covered by income guarantee program benefits[1]			Implicit marginal tax rate on low-income earners	Maximum marginal tax rate on high-income earners[2]	Minimum income subject to maximum marginal rate	Income tax reduction[4]	Broadening of sales tax base	Zero tax threshold[5]
	Persons who are active	Persons who are available but not active	Persons who are not available						
I	Short and long-term	Short and long-term	Short and long-term	67%	58.4%	$69 773	Average ($738)	No	$16 005
II	Short and long-term	Short-term plus clothing[3]	Short-term	50%	58.4%	$70 562	Average ($763)	No	$16 588
III	Shirt and long-term	Short-term plus clothing[3]	Short-term	50%	56.4%	$71 760	High ($1 201)	Yes	$18 948
Present system	Short and long-term essential needs			75% to 100%	60.4%	$60 714			$11 918

1. Short-term essential needs consist of current expenditures requiring at least monthly payments, such as food, housing, communications, household services and personal services. Long-term essential needs include those which do not occur on a regular basis, such as furniture and clothing. Important but nonessential needs include expenditures for public transportation, recreation and reading material.
2. Including federal income tax.
3. The zero tax threshold shown applies to a couple with two children between 6 and 11 and only one spouse earning employment income.
4. For a family with two children between 6 and 11 and an income of $30 000 earned by only one spouse:
   INCOME TAX = Federal and provincial income tax less various family allowances, less the availability allowance, and less the federal child tax credit.
   TAX BURDEN = Income tax plus unemployment insurance and QPP contributions, consumption taxes net of the sales tax credit, and property taxes net of the property tax credit. Note that the increase in sales taxes under options I and II is due to an increase in the consumption of goods subject to tax as a result of an increase in disposable income. Thus, under option III, the tax burden will fall, in effect, by $742, corresponding to an income tax reduction of $1,201.
5. The zero tax threshold show applies to a couple with two children between 6 and 11 and only one spouse earning employment income.

The situation of single-parent families receiving benefits under the new income guarantee program will be significantly improved under the reform. This improvement is largely due to the reworking of the child care expense subsidy, for which they will be eligible if they participate in programs designed to ready them for the labour market, or if they use a child care facility which is not currently recognized by the Office des services de garde à l'enfance. The reform provides less improvement in the situation of elderly persons, whatever their income, and of single persons and single-parent families earning over $15 000. Elderly persons already enjoy a number of advantages, relative to other groups of taxpayers, under the existing tax and transfer systems, such as specific exemptions (the age exemption, for example), or lump-sum exemptions affecting certain types of income more specific to elderly persons (such as the first $1 000 of pension, or interest income).

Table 6 illustrates, for different levels of income, the increases in disposable income following the full implementation of the reform for various typical households earning employment income. Diagrams I to III compare the disposable income of certain typical households currently receiving social aid with their disposable income after the reform under each of the options and for different assumptions regarding availability for participation in reintegration activities.

• The effects of each option by income category

Table 6 breaks down the effects of the reform by groups of households and by income brackets. It can be seen that households earning less than $15 000 will receive between 53% and 67% of the reform's benefits of $800 to $900 million, depending on the reform option. Since 49% of households earn less than $15 000, according to consolidated tax and social aid statistics, the reform has a positive impact on the redistribution of income, and its effects tend to be concentrated on low-income taxpayers. We shall now take a closer look at how the benefits under each option are distributed among the various categories of income.

• Low-income households

Option I, because of its more generous level of transfers, is plainly the most advantageous for households with income under $15 000. Under option I, these households would receive two thirds of the benefits flowing from the reform, compared with 58% under option II and 53% under option III.

Table 5

Increase in household disposable income for certain categories of taxpayers, at various levels of employment income
(in 1983 dollars)[1]

	Employment income						
	$8 000	$12 000	$15 000	$20 000	$30 000	$50 000	$75 000
Couple with two children between 6 and 11; one employment income							
• Option I	1 298	930	548	526	691	1 015	1 541
• Option II	367	569	631	631	713	952	1 442
• Option III	444	612	661	738	742	1 364	2 177
Couple with two children under 6[2]							
• Option I	1 109	748	353	327	486	832	1 358
• Option II	178	376	436	432	509	769	1 259
• Option III	250	413	435	551	560	1 176	1 987
Childless couple; one employment income							
• Option I	973	302	244	165	276	528	1 056
• Option II	545	449	365	247	296	465	956
• Option III	626	501	445	323	475	1 003	1 862
Single person without dependents[3]							
• Option I	70	154	133	165	207	472	1 044
• Option II	260	259	231	222	211	407	951
• Option III	240	245	237	340	541	1 138	2 127

1. Because of the complexity of the single-parent family case, the reader is requested to refer to section 7.4.3 of the *White Paper*.
2. One of the children is under 2 years of age.
3. Living alone.

• Middle-income households

Households in the lower middle-income range, namely, those earning between $15 000 and $30 000, are better off under option II; they would receive 22% of the reform's benefits ($169 million). Under option III, this group of households would derive 16.5% of the benefits or $131 million. This group stands to gain the least under option I, although even there, their tax burden would fall by $123 million.

• High-income households

Option III, which would further reduce income taxes while expanding the sales tax base, is the most attractive option for upper middle-income and high-income taxpayers, that is, those earning over $30 000. Under option III, the tax burden for this group would be reduced by $245 million, which is 30% of the reform's benefits. Under the other two options, the tax burden for this group would fall by between $155 and $168 million, in each case, approximately 20% of the reform's benefits.

Table 6

Impact of the reform options on the income of various types of households[1]
(in millions of 1983 dollars)

	Single persons[2]	Single-parent families	Child-less couples	Child-with children	Elderly persons	Total
Households receiving social aid program benefits (no employment income)						
• Option I	(12)	78	21	69	—	156
• Option II	(36)	60	15	66	—	105
• Option III	(41)	60	14	73	—	106
Number of households concerned	247 800	78 705	22 930	45 690	—	395 125
Household income under $15 000						
• Option I	338	8	29	50	7	432
• Option II	270	5	27	33	9	344
• Option III	245	10	15	42	1	313
Number of households concerned	655 900	54 995	63 170	87 110	221 800	1 082 975
Household income between $15 000 and $30 000						
• Option I	(3)	(6)	36	91	5	123
• Option II	5	(5)	48	112	9	169
• Option III	18	(7)	33	87	—	131
Number of households concerned	326 200	38 000	158 400	306 000	68 400	897 000
Household income between $30 000 et $50 000						
• Option I	1	(2)	18	70	1	88
• Option II	(2)	(2)	20	73	1	90
• Option III	17	(1)	20	69	1	115
Number of households concerned	68 000	9 500	128 300	275 700	16 200	497 700
Household income above $50 000						
• Option I	6	1	19	51	3	80
• Option II	5	1	15	42	2	65
• Option III	14	2	45	60	9	130
Number of households concerned	11 500	1 900	44 300	99 300	11 500	168 500
All households						
• Option I	330	79	123	330	15	875
• Option II	241	59	125	327	21	770
• Option III	252	63	138	331	11	794
Number of households concerned	1 309 400	183 100	417 100	813 800	317 900	3 041 300

Note: Because of rounding, figures may not add up to the totals shown.

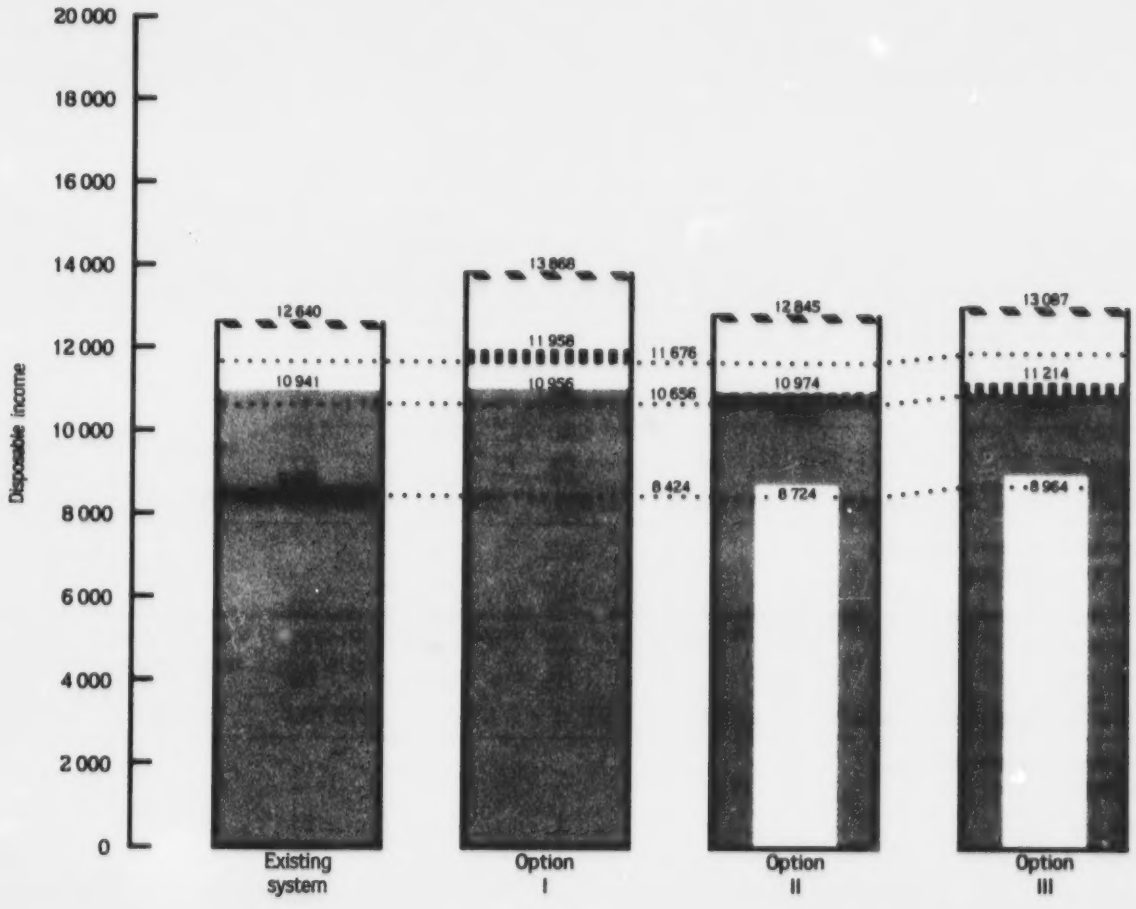
1. A positive figure indicates a gain for the households concerned; a negative figure indicates a loss.

2. Most single persons receiving benefits under the existing social aid program share their dwelling with another person. Under the reform, benefits for new recipients will be adjusted to take that fact into account. This explains the ultimately negative impact of the reform on these persons.

Diagram I

Couple with two children under 6; one employment income[1]

A. Comparison of disposable income, initial implementation phase of the reform
(in dollars based on 1983 benefits)



Minimum wage; 40 hours per week

Vocational training or community activities; 20 hours per week under option I, 30 hours under the others

Ordinary benefit (under option I, whether or not the person is available)

Non-availability benefit (options II and III)

Ontario

Essential needs and important but nonessential needs

Short and long-term essential needs

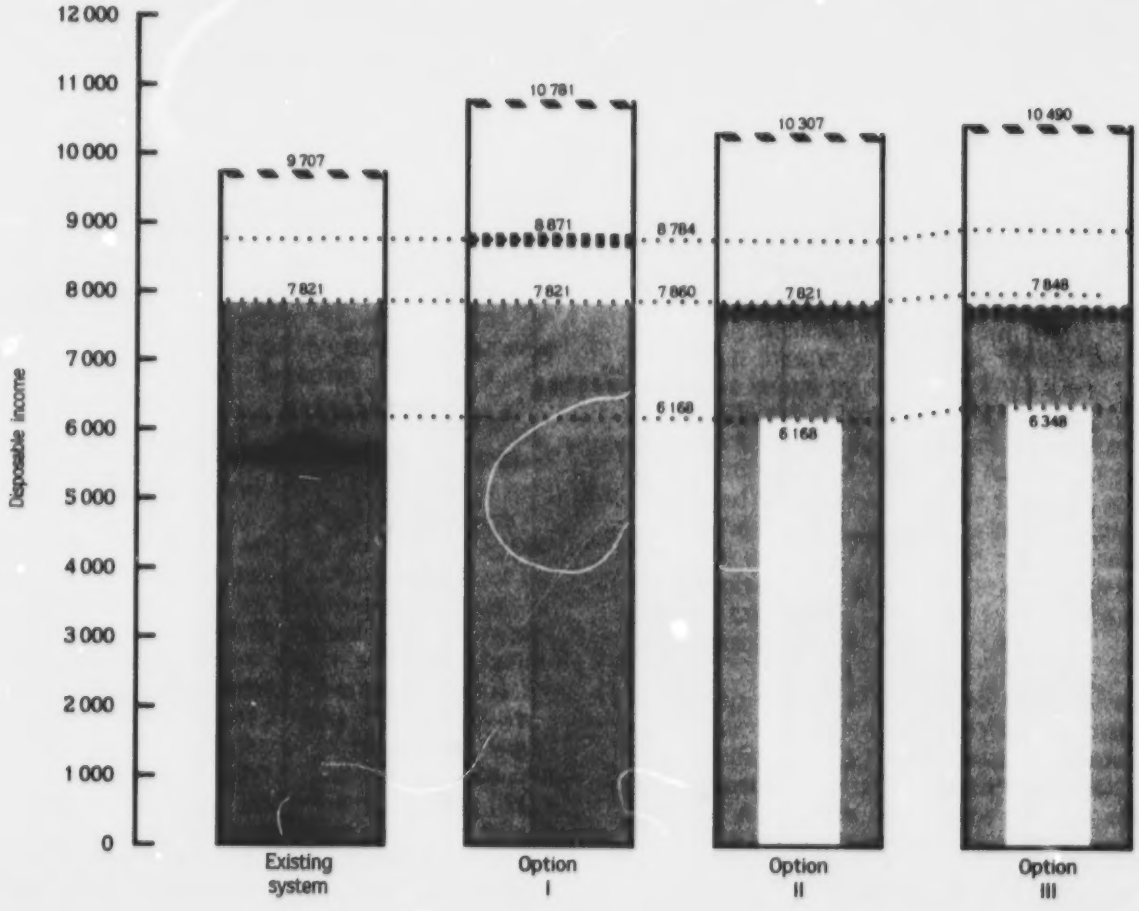
Short-term essential needs

1. One of the children is under 2 and the other is between 2 and 5.

Diagram II

Childless couple; one employment income

A. Comparison of disposable income, initial implementation phase of the reform
(in dollars based on 1983 benefits)



Minimum wage: 40 hours per week

Vocational training or community activities: 20 hours per week

Ordinary benefit (under option I, whether or not the person is available)

Non-availability benefit (options II and III)

Ontario

Essential needs and important but nonessential needs

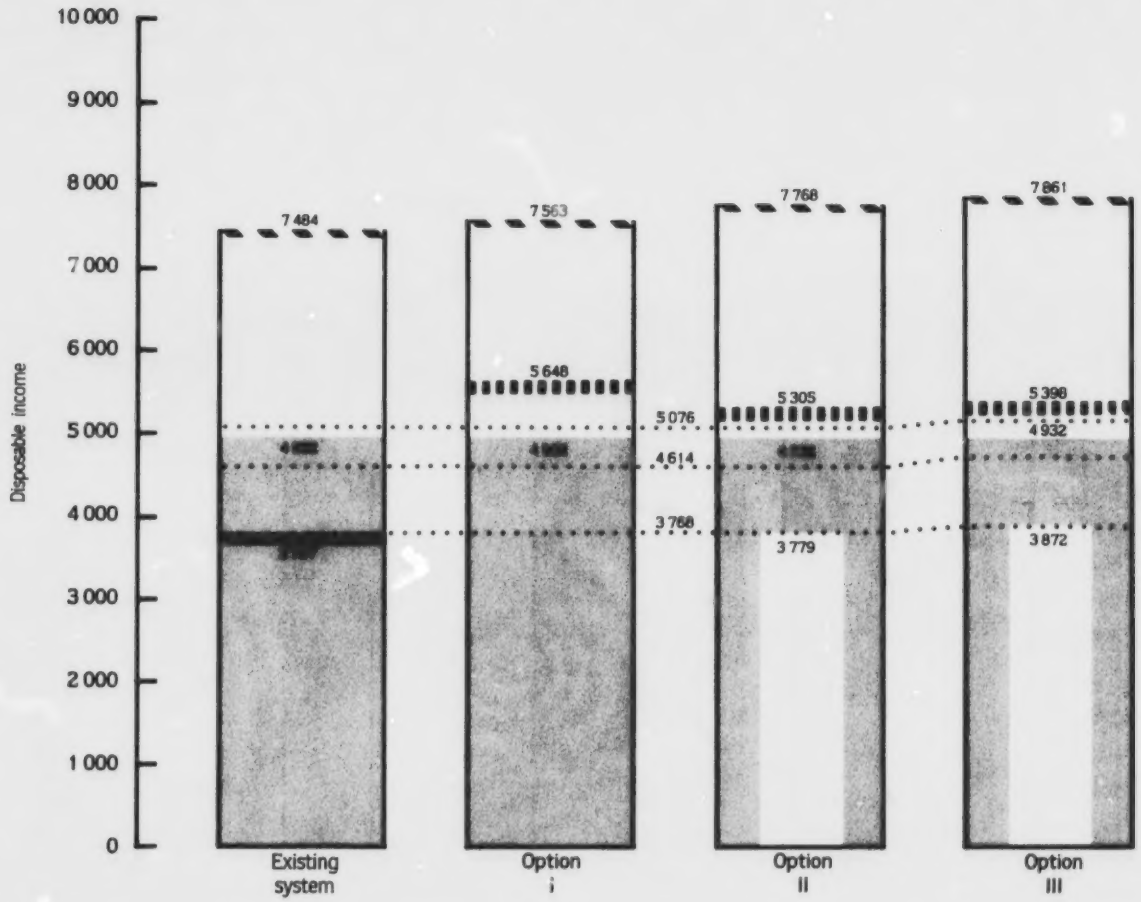
Short and long-term essential needs

Short-term essential needs

Diagram III

Single person 30 to 64, without dependents, living alone in a separate dwelling

A. Comparison of disposable income, initial implementation phase of the reform
(in dollars based on 1983 benefits)



Minimum wage: 40 hours per week

Vocational training or community activities: 20 hours per week

Ordinary benefit (under option I, whether or not the person is available)

Non-availability benefit (options II and III)

Ontario

Essential needs and important but nonessential needs

Short and long-term essential needs

Short-term essential needs

4.2 On the economy and employment

By reducing the implicit marginal tax rates for low-income workers, the various options make it more financially worthwhile to be an active participant in the labour market, which should provide them with an incentive to increase their output. It should also have the effect of reducing the level of activity in the subterranean economy, as well as voluntary unemployment. This will be reflected in a rise in employment, production and private income. The effects of the reform on economic efficiency, production and employment have been estimated using a numerical model of the Québec economy[9].

The results of the simulation indicate that those measures which are specifically directed at the incentive to work are most likely to have a positive effect on job creation and, as a result, on overall economic performance. Option III, which provides for a more substantial reduction in marginal tax rates, is the most likely to create employment and encourage economic development in Québec, because of its greater incentives to work and produce in Québec. Next to option III, option II has the greatest stimulative effect on the economy, while option I is the least stimulative.

Depending on whether households adopt an "average" or a "strong" reaction to the climate created by the reform, option III, when its effects have been fully absorbed by the economy, should generate the equivalent of between 48 000 and 73 000 full-time jobs, or between 1.7% and 2.7% of the present number of jobs. Twenty-five percent of these new jobs would be created in sectors requiring workers with average or superior qualifications. The corresponding job-creation figures for option II are between 38 000 and 58 000 while option I, with its higher level of benefits, would generate between 18 000 and 30 000 jobs. Assuming an "average" labour supply reaction to the reform, the unemployment rate would fall by 1.3 percentage points under option III, 1.1 points under option II, and by half a percentage point under option I.

It is thus apparent that opinion III would produce the most significant effects on economic efficiency, production and employment. This is also true of its effects on employment among middle and high-income workers. The figures mentioned above demostrate the advantage of taxing production and employment income less heavily, and of allowing persons to retain a more significant proportion of any increase in employment income.

4.3 On the redistribution of income

The results obtained from simulations run using numerical model of Québec's economy allow us to estimate what impact the reform will have on the distribution of income, once its effects have spread throughout the economy. Overall, the reform will generate an increase in the disposable income of households in every income category. However, the increase will be especially significant for low-income households. While the disposable income of middle and high-income households will rise by 2% to 3%, the increase will range between 3% and 14% for low-income households. As a result of this relatively greater increase in disposable income, low-income workers can be expected to substantially increase their participation in the labour market and in reintegration activities. This is illustrated in Table VI.17 of the *White Paper*.

4.4 On government finances and tax receipts

When fully implemented, the reform of the personal tax and transfer systems will increase personal disposable income by between $770 million (option II) to $875 million (option I). The net direct cost of the reform to the gouvernement du Québec will amount to approximately $600 million, since it is anticipated that the federal government will participate in the financing of the new income guarantee program, under the agreement covering shared-cost programs. However, this net cost ignores the ancillary tax receipts generated by the increase in employment as a result of the reform.

Depending upon the option, the higher levels of production and employment will have a more or less significant effect on federal and provincial government tax receipts. Assuming households exhibit an "average" reaction to the reform's effects

9. The numerical general equilibrium model of the Québec economy. The model was developed by Bernard Fortin and Henri-Paul Rousseau, with the assistance of Pierre Fortin, of the Groupe de recherche en économie politique at Laval University.

on taxes and transfers, government finances would be improved to the extent of $340 million under option II, compared with $730 million under option III. In contrast, there would be almost no improvement in government finances ($180 million) under option I. There ,are two reasons for this. Not only does option I generate less employment than the other options, but it also provides for more generous transfers. Under this option, the higher tax receipts as a result of the increase in employment are offset by the additional costs of transfers.

The medium-term impact on tax receipts as a result of options II and III would, in large measure, accrue to the federal government. Any increase in Québec's own-source income as a result of an improvement in employment produces a substantial drop in equalization payments and payments for the financing of established programs to which Québec would otherwise be entitled. Similarly, a rise in employment leads to a drop in the federal contribution to welfare programs. Without taking into account the reform's direct impact on federal revenues, it is estimated that, in the medium term, 50 % of the impact of the reform on the government of Québec's own-source income and on trasfers to individuals generated by the faster growth in Québec's economy would accrue to the federal government in the form of lower transfers to Québec.

The combined result of all these elements is that, in the medium term and assuming households exhibit an "average" reaction to the reform, the gouvernment du Québec could recover approximately $100 million per year under option II, and approximately $225 million per year under option III.

Table 7 indicates that when all the direct and indirect effects of the reform are taken into account, option III is the least expensive for the government: its net annual cost would amount to $380 million, compared with $503 million for option II and $548 million for option I. Furthermore, the reduction in transfer payments to Québec in the form of equalization payments and the financing of established programs, and the additional tax revenues generated by options II and III which will flow to the federal government, will more than compensate for the apparent cost of federal participation in the new income guarantee program.

TABLE 7

Net medium-term cost to the gouvernement du Québec of the reform of the personal tax and transfer systems assuming an « average » reaction from households to the reform (in millions of dollars, based on data for 1983)

	Option I	Option II	Option III
1. Gross cost of the reform			
— Changes to the income tax	315	395	1 318
— Changes to consumption taxes	—	—	(936)
— Changes to transfers	560	375	412
Total gross cost	875	770	794
2. Less direct effect on federal transfers	(259)	(167)	(189)
3. Less indirect effects on gouvernement du Québec tax receipts	(68)	(100)	(225)
4. Net medium-term cost of the reform to the gouvernement du Québec	548	503	380

5. The Basic Choices Flowing from the *White Paper*

The objectives of the reform of the personal tax and transfer systems are of fundamental importance for Québec. Taxes and transfers have an impact on the basic elements of Québec society: income redistribution, social justice, the efficiency and strength of the economy, the method of government financing, etc. New directions must be taken in several fields, some more technical, which will have a less obvious impact on the the ordinary citizen, and others more fundamental. Public discussion is necessary if a social consensus is to emerge concerning these basic choices.

Once the *White Paper* is tabled, Québec society will be faced with basic choices concerning the following points:

- Should the tax and transfer systems be integrated in such a way that, on the one hand, households do not pay tax as long as they receive transfers and, on the other, they do not receive transfers as their financial resources are sufficient for them to pay tax?
- Should the tax system take the essential needs of children into consideration by a system of family allowances, or a system of exemptions for dependent children?
- What should be the level of basic needs guaranteed by the transfer system? This is a social choice of the first importance which will not only influence the behaviour of individuals with respect to the incentive to work, but also have a significant impact on the standard of living of a large segment of the population.
- Should the government guarantee essential needs unconditionally, or should the beneficiairies be expected to shoulder part of the responsibility? That is the basic distinction between option I, which embodies greater dependence on public assistance, and options II and III, which encourage individuals and families to take charge of their situation to a greater extent.
- How should the transfer system ensure that the essential needs of certain specific target populations are satisfied, for example, persons under 30, single-parent families, persons who live alone?
- Should consumption be taxed more heavily, and production and employment less heavily, as provided under option III?
- Should a minimum income tax be introduced in order to ensure that everyone, without exception, makes a contribution to financing government expenditures commensurate with his means?

6. The Government's Preference: Option II

A brief characterization of each of the options would describe option I as continuity with the past, since it provides for a high level of benefits, but offers little incentive to work, either to social aid beneficiaries or to low-income workers. Option III focuses specifically on economic efficiency and the incentive to work by taxing production and employment income less heavily. Option II is an intermediate position which calls for both a reduction in income tax and a new approach to social security based on more personal initiative. Under option II, social program beneficiaries who are available to look for employment or to participate in reintegration or if they are, in fact, participating in the labour market or in such activities, will receive higher benefits, corresponding to what is paid under the existing social aid system.

Each of the options presents a distinct set of possibilities from which the government must make a choice. With respect to option I, it is difficult to envisage how it could deal effectively with Québec's problems in the realm of personal taxation and transfers. When every factor is taken into consideration, option I emerges as the most costly for the government in the medium term and the least likely to bring about lasting solutions to the problems faced by Québec society. Although option I would reduce income tax, it would continue to tax persons at the bottom of the income scale at implicit marginal tax rates higher than those which apply to persons at the high end of the scale. Such a situation is an anomaly in a society seeking to improve the incentive to work and which is committed to breaking poverty's vicious circle.

Option III, which shifts some of the tax burden from production to consumption, is the most ambitious alternative. It provides the greatest chance of achieving the goals of the reform with respect to economic efficiency, production and employment. It thus has the greatest impact on the economy. However, inspite of these significant advantages, option III leaves some questions unanswered. To begin with, there are a number of tax measures already in place designed to encourage savings, while at the same time, the present level of consumption does not appear sufficient to support a lasting recovery. What would be the short-term effect on Québec's economy of a policy which would expand the sales tax base? Although option III would promote the growth of the economy and job creation in the long term, the short-term risks must be carefully weighed.

Furthermore, it should be remembered that, following the introduction of selective sales tax exemptions, the demand for goods produced by the traditional sectors of Québec's economy increased dramatically. What was the impact of these measures on the ability of these firms to adapt their methods of production in the new environment of international competition ushered in by the GATT agreements? The final tally has yet to be produced.

A significant expansion in the sales tax base as called for under option III is a major change in the orientation of our tax system and must be submitted to the citizens of Québec.

Given these constraints, the government has chosen option II as its preferred alternative since, under this option, the essence of the objectives sought by the reform may be obtained in the short term without questioning the major orientations of our tax system. Under option II, the tax burden of high-income earners would be reduced, while the incentive to work of low-income earners is improved, and their implicit marginal tax rates lowered. In addition, it encourages individuals to take the initiative by providing them with the means to successfully enter the labour market.

7. The Implementation of the Reform

A thorough reform of the tax and transfer systems cannot be implemented overnight. Once the *White Paper* has been tabled, consultations must begin in order to obtain reactions from the people to the government's choice and to the other options. The ministère des Finances will set up a committee which will travel throughout Québec to inform people of the reform and the proposed solutions. At a later date, citizens as well as different interest groups will be invited to express their views before a parliamentary commission.

Following these consultations, the reform will be implemented gradually. Gradually, because, to begin with, the $600 million required for the complete implementation of the reform will not be available immediately. Since the reform calls for a reduction in income tax, it is obvious that this must be completely financed by economic growth rather than by a subsequent increase in the tax burden.

The agenda for the implementation of the new transfer system must take the state of the economy and prevailing labour market conditions into account. It would be futile to introduce a new transfer system incorporating greater incentives for beneficiaries to reenter the labour market and for those who are already working if the economy were not generating the jobs required and if the reintegration programs for income guarantee program beneficiaries were not available.

A gradual approach is therefore required. In fact, the process of reforming the transfer system is already underway, with the introduction of the three programs designed to stimulate employment among young persons under 30. The impact of these three programs may indicate to the government how to proceed with the implementation of the reforme of the transfer system in general.

Given this context, the implementation of the reform may be expected to proceed according to the following stages, in order of priority:

Phase I:

A reduction of income tax for families so as to make the tax and transfer systems more equitable toward families (the taxpayers mainly affected by this measure are middle-income families). This measure would primarily affect family allowances, the child care expense deduction, the exemptions for the spouse and dependent children, the availability allowance, sales and property tax credits, and the basic personal exemption.

Phase II:

Implementation of measures designed to make *the tax system more competitive* (general reduction in income tax affecting mainly middle and high-income taxpayers). These measures would mainly involve adoption of the new tax table, and other general modifications to the tax system.

Phase III:

Implementation of measures designed to *increase the incentive to work and study, and to fight poverty* (this would affect primarily low-income taxpayers). Phase III essentially encompasses the implementation of the new income guarantee program, which cannot be undertaken until the completion of the experimental recovery programs, expected for the spring of 1986 and the introduction of the lump-sum tax reduction. Furthermore, the income guarantee program cannot be implemented until discussions with the federal government over its financing have been completed.

Once the consultation process alluded to earlier is completed, the government will be in a position to make known its choices and lay out a timetable for implementing the reform put forward in the *White Paper on the Personal Tax and Transfer Systems.*

Order the White Paper on the Personal Tax and Transfer Systems **today.**

ORDER FORM

Return to:
Ministère des Communications
Direction de la Commercialisation
C.P. 1005
Québec (Québec)
G1K 7B5

Important:
Cheque or money order payable to
Les publications du Québec

or
Following credit cards
☐ VISA ☐ MASTER CARD

Number: _____

Bank: _____ Date of Expiry: _____

Signature: _____

Please send me _____ copy(ies) of **White Paper on the Personal Tax and Transfer Systems** at **5 $** each. (EOQ 21214-2)

(Please use block letters)

Name _____ Date _____

Address _____

City or Town _____ Postal Code _____

On sale at bookstores of

Éditeur officiel du Québec:

Québec
Place Sainte-Foy
Tél.: 651-4202

Centre administratif - G-
Tél.: 643-3895

Montréal
Complexe Desjardins
Tél.: 873-6101

Hull
662, boulevard Saint-Joseph
Tél.: 770-0111

Official Agents:

Librairie Régionale
461, rue Racine Est
Chicoutimi
Tél.: 549-7135

Librairie Multi-Service enr.
Carrefour Trois-Rivières Ouest
4520, boulevard Royal
Trois-Rivières
Tél.: 378-1525

Also available in most bookstores

Paper on the Personal Tax and Transfer Systems

White

White Paper

White Paper

White Paper

Gouvernement du Québec
Ministère des Finances

Livre blanc sur la fiscalité des particuliers

Document de présentation

Québec

Document de présentation

Le contenu de cette publication
a été réalisé par le
ministère des Finances

Cette édition a été produite par la Direction générale
des publications gouvernementales
du ministère des Communications

Une subvention spéciale du
ministère des Finances permet
de vendre cette publication
au prix de 1.00 $

Dépôt légal — 4e trimestre 1984
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-551-08987-5

© Gouvernement du Québec, 1984

Livre blanc sur la fiscalité des particuliers

Document de présentation

Introduction 5

1. Pourquoi une réforme? 6

1.1. La problématique des régimes de taxation et de transferts 6
— La taille du secteur public québécois 6
— Le fardeau fiscal et son évolution 7
— La situation fiscale des ménages 9
• *les ménages à revenu moyen* 9
• *les ménages à haut revenu* 11
• *les ménages à faible revenu* 14
— L'incitation au travail chez les ménages à faible revenu 14
— Certaines caractéristiques du régime de transferts 16
— Le régime de transferts et la lutte contre la pauvreté 17
— Le régime de transferts et la redistribution des revenus 17

1.2 L'intégration des régimes de taxation et de transferts 18
— Sur le plan de la couverture des besoins essentiels 18
— Sur le plan de l'administration des programmes 18
— Sur le plan de la redistribution des revenus 19

1.3 Les problèmes d'équité 19
— Le traitement fiscal des familles avec enfants 20
— Certains problèmes spécifiques d'équité 20
— La taxation des hauts revenus 21

2. Les conséquences sur le comportement socio-économique des individus 22

2.1 Conséquences sur les ménages à revenu moyen ou élevé 22

2.2 Conséquences sur les ménages à faible revenu 23

3. La réforme 25

3.1 Les grandes orientations de la réforme 25

3.2 La charpente de la réforme 26
— Les mesures en matière de taxation 26
— Les mesures en matière de transferts 28
— Les mesures d'intégration des régimes de taxation et de transferts 29

3.3 Les trois options de réforme 29
— L'option I 29
— L'option II 30
— L'option III 31

4. Les effets de la réforme 32

4.1 Sur la situation fiscale des ménages 32
— Les bénéficiaires de la réforme 32
— Les effets de chacune des options par catégorie de revenu 33
• *Les ménages à faible revenu* 33
• *Les ménages à revenu moyen* 34
• *Les ménages à haut revenu* 34

4.2 Sur l'économie et l'emploi 39

4.3 Sur la redistribution des revenus 39

4.4 Sur les recettes fiscales et équilibres financiers du gouvernement 39

5. Les choix fondamentaux suscités par le *Livre blanc* 41

6. L'option privilégiée par le gouvernement: l'option II 42

7. La mise en oeuvre de la réforme 43

Introduction

On n'aborde pas sans une certaine appréhension une réforme de la fiscalité. Les conséquences d'un système fiscal sont sans doute à court terme fort visibles, dans leurs effets immédiats, pour l'ensemble de la population. Les effets à plus long terme sont souvent plus profonds mais, comme ils ne se manifestent que graduellement, on a souvent tendance à y accorder moins d'importance. Or, il n'y a pas vraiment d'impôt ou de taxe qui soit neutre quant à ses effets sur la croissance économique et sur la répartition des revenus. Prolonger une structure de taxation existante, c'est donc décider de prolonger les conséquences de son existence. Modifier la structure de taxation, c'est inévitablement réorienter les incitations de caractère économique et modifier les critères d'évaluation de ce qui est une répartition acceptable des revenus dans la société. Il y a une forme de « philosophie » économique et sociale sous-jacente à toute réforme de la fiscalité. Il est donc fondamental de rendre explicites les objectifs d'une réforme de façon à ce que l'on puisse en comprendre les modalités qui sont inévitablement complexes, particulièrement dans un régime fédéral comme le nôtre.

Au cours des vingt dernières années, de nombreux changements sont venus multiplier et rendre plus complexes les relations financières qui lient les citoyens à l'État. Le développement sans précédent des programmes sociaux destinés à assurer le mieux-être des plus démunis s'est accompagné d'une croissance du rôle de l'État dans l'ensemble de l'économie de même que des moyens financiers requis pour financer cette expansion du rôle de l'État. Malgré cet élargissement important du rôle de l'État et ses conséquences sur l'ampleur du fardeau fiscal, le régime de taxation n'a pas subi de réaménagement majeur depuis la refonte en profondeur du régime des impôts directs en 1972. De fait, malgré de nombreuses modifications qui ont été apportées depuis, l'armature du système actuel demeure encore largement inspirée de cette réforme.

Sans doute le *Livre blanc* porte-t-il sur la taxation. Il ne peut éviter, cependant, d'aborder longuement la question de la restructuration des paiements de transfert de l'État aux particuliers. Il est étonnant de penser que, par souci de mieux protéger les citoyens aptes au travail les plus démunis, les gouvernements successifs ont fait évoluer le système de sécurité sociale de façon telle que, maintenant, toute tentative pour les bénéficiaires d'améliorer leur sort est taxée bien plus lourdement que l'augmentation des revenus des gens qui ont les revenus les plus élevés de la société. Il s'est ainsi créé une sorte de « trappe de pauvreté » chez un trop grand nombre de bénéficiaires.

Malgré tous les efforts qui sont faits pour relancer l'économie et créer des emplois, la désincitation presque totale qui a été « fabriquée » risque de rendre illusoire toute politique de plein emploi et de pleine activité. Au surplus, cela a créé une pression insoupçonnée sur les finances publiques dont on a réellement pris conscience lors de la récession de 1982. Au sortir de cette récession, le Québec, qui a été durement touché par le chômage, se voit confronté à de nouveaux défis.

Sur le plan de l'économie, des facteurs nouveaux sont venus modifier l'environnement fiscal. Le développement du commerce international, favorisé par la production de masse, la technologie des communications et l'abaissement progressif des barrières tarifaires, diminue la marge de manoeuvre des gouvernements quant aux charges fiscales qu'ils peuvent imposer à leur économie. Cela accroît la nécessité de mettre au point un système fiscal qui doit être non seulement plus concurrentiel mais aussi davantage conçu en fonction de ses impacts sur le développement économique.

Il deviendra également important que les citoyens assument une plus grande part de responsabilité dans le processus de relance de l'économie. Jamais l'État ne saurait se substituer à la volonté et à l'énergie que les individus et les groupes sociaux peuvent déployer pour résoudre les problèmes auxquels ils font face. Il a cependant comme rôle de les appuyer et c'est dans cette optique qu'il importe de revoir la fiscalité des particuliers au Québec.

Le *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers* vise précisément à faire le point en ce domaine dans le but d'ajuster le système fiscal aux réalités nouvelles de la société et de l'économie québécoises. Il suscite donc de nombreuses interrogations non seulement en raison de son impact auprès de chacun des citoyens mais également en raison de la complexité des problèmes auxquels il s'attaque.

Ce document de présentation vise à faciliter au lecteur la compréhension du *Livre blanc* et à répondre à ses principales interrogations, c'est-à-dire:

- Pourquoi un tel réaménagement des régimes de taxation et de transferts? Quels sont les problèmes reliés à l'application des régimes actuels de taxation et de transferts? Quelles sont les conséquences de ces problèmes sur le comportement socio-économique des contribuables?

- Quelles sont les grandes orientations de la réforme? Quelles sont les options de réforme qui sont envisagées et laquelle pourrait être privilégiée par le gouvernement?
- Quel sera l'impact de la réforme sur la situation financière des familles et des ménages, qu'ils soient sur le marché du travail ou bénéficiaires des programmes de transfert? Comment la réforme pourra-t-elle améliorer la capacité concurrentielle de notre système fiscal à l'égard des contribuables à haut revenu? Quel sera l'impact de la réforme sur les équilibres financiers du gouvernement, sur l'efficacité économique et sur l'emploi? Quelles seront les modalités d'application et l'échéancier de mise en oeuvre de la réforme?

1. Pourquoi une réforme?

Le système actuel comporte des problèmes tant du côté de la taxation que du côté des paiements de transfert de l'État aux particuliers. Les principaux problèmes observés sur le plan de la taxation ont trait au niveau élevé du fardeau fiscal, qui est une conséquence de la taille importante du secteur public québécois, au degré de compétitivité du régime face à celui des provinces voisines, au choix des sources de taxation qui ont été privilégiées dans le passé ainsi qu'à l'équité du régime de taxation dans son ensemble.

En matière de transferts aux personnes démunies, il y a lieu de s'interroger sur la façon dont a été engagée jusqu'à présent la lutte contre la pauvreté. L'addition des programmes de transfert au cours des années et le manque d'intégration non seulement des différents programmes de transfert entre eux mais également entre le régime de taxation, d'une part, et le régime de transferts, d'autre part, créent des situations préoccupantes tant sur le plan de l'équité que de l'incitation au travail.

La présente partie vise à faire le point sur la situation des régimes québécois de taxation et de transferts et à identifier les problèmes d'intégration et d'équité qu'ils suscitent.

1.1 La problématique des régimes de taxation et de transferts

— La taille du secteur public québécois

La place importante qu'occupe le secteur public au Québec constitue une contrainte majeure pour la taxation. En 1983-1984, le gouvernement du Québec a dépensé 3 986 $ par habitant comparativement à 3 374 $ pour le gouvernement de l'Ontario, soit un écart de 612 $ par habitant (18,1%). À population égale, cet écart aurait représenté une somme d'environ 4 milliards de dollars de plus à financer pour le gouvernement du Québec.

Différentes raisons expliquent cet état de fait. On doit, en premier lieu, reconnaître que la spécificité économique et culturelle du Québec par rapport à l'ensemble nord-américain a amené le gouvernement du Québec à s'engager massivement au cours des vingt dernières années dans le développement économique: la création de sociétés d'État comme Sidbec, Soquem, Soquip, etc. est un exemple de ce type d'intervention, sans oublier l'élargissement du rôle d'Hydro-Québec.

La nécessité de maintenir des institutions davantage adaptées aux besoins d'une société distincte a ajouté aux coûts des services publics. L'instauration d'un organisme autonome de perception et de gestion des impôts et des taxes comme le ministère du Revenu du Québec, la création de Radio-Québec et l'élargissement du réseau de représentation à l'étranger sont des illustrations de ces besoins particuliers. En matière d'éducation, il faut souligner le traitement exemplaire dont ont traditionnellement joui les minorités au Québec. De fait, un système d'éducation de la maternelle à l'université est offert aussi bien en français qu'en anglais et son financement est assuré par le gouvernement. Bien peu de sociétés dans le monde en offrent autant.

La quantité et la qualité des services offerts à la population du Québec sont également très élevés. À cet égard, il convient de rappeler que, par habitant, le Québec dépense plus que l'Ontario en matière d'éducation, de services sociaux et de santé.

— Le fardeau fiscal et son évolution

Pour financer un niveau élevé de dépenses publiques, le Québec doit évidemment taxer fortement. De plus, l'utilisation des champs de taxation au Québec a ses particularités.

Le gouvernement du Québec a régulièrement tenu à jour des études comparatives du fardeau fiscal des contribuables du Québec. L'Ontario sert généralement de point de comparaison compte tenu de sa proximité géographique et du fait qu'elle est la concurrente la plus forte et la plus immédiate sur le plan économique. Étant donné les choix différents de champs de taxation effectués dans chacune des deux provinces, il est important, pour dégager une vue correcte du fardeau fiscal relatif des contribuables du Québec, de considérer l'ensemble des sources de revenus.

Tableau 1

Principales sources de recettes fiscales provinciales et locales
En pourcentage du total des recettes fiscales prélevées auprès du secteur privé selon les structures de taxation québécoise et ontarienne
Année d'imposition 1983
(en pourcentage)

	Québec	Ontario
Taxe sur la production		
• Impôt sur le revenu des particuliers[1]	32,6	23,0
• Impôt des sociétés[2]	9,0	6,5
Total partiel	**41,6**	**29,5**
Primes d'assurance-maladie	—	**5,9**
Taxes sur le patrimoine		
• Impôt sur les successions	0,3	—
• Revenus municipaux et scolaires	23,6	30,4
Total partiel	**23,9**	**30,4**
Taxes à la consommation	**27,2**	**28,2**
Revenus provinciaux provenant des ressources naturelles, de la tarification et de sources diverses	**7,3**	**6,0**
Total	**100,0**	**100,0**

1. Pour des fins d'uniformisation, l'impôt sur le revenu des particuliers du Québec est évalué en soustrayant la valeur de l'abattement d'impôt fédéral accordé aux contribuables québécois.
2. L'impôt des sociétés inclut l'impôt sur les profits des corporations, la taxe sur le capital et les contributions des employeurs au fonds des services de santé.

Le Québec recourt dans une plus large mesure à la taxation du revenu. Le tableau I est explicite à cet égard: en 1983, le Québec a tiré 42% de ses revenus de l'impôt sur les revenus des particuliers et des entreprises contre seulement 30% pour l'Ontario. Par contre, dans cette dernière province 30% des revenus provinciaux et locaux proviennent de taxes foncières contre seulement 24% au Québec, à la suite d'une quasi-absence de taxes scolaires résultant de la réforme de la fiscalité municipale. L'Ontario prélève également des primes pour le financement du régime d'assurance-maladie qui représentent 6% des revenus de cette province alors qu'au Québec, ce service est financé à même l'impôt sur le revenu. De l'ensemble de cette analyse, il ressort donc que le Québec taxe beaucoup plus la production que l'Ontario alors que cette dernière utilise davantage les taxes sur le patrimoine (comme les taxes foncières, par exemple). L'apport des taxes à la consommation est comparable dans les deux provinces.

Les résultats de la dernière mise à jour annuelle de ces études comparatives de fardeau fiscal confirment que l'ensemble des agents économiques du secteur privé québécois paieraient moins d'impôts et de taxes s'ils étaient assujettis à la structure ontarienne de taxation. Il importe toutefois de retenir que le fardeau fiscal supplémentaire que doit supporter le contribuable québécois a diminué de façon importante depuis 1977 (Tableau 2). De fait, les particuliers et les entreprises du Québec supportaient en 1977 un fardeau fiscal global aux niveaux provincial et local de 14,1% plus élevé que celui de leurs homologues ontariens. Ce fardeau fiscal supplémentaire fut ramené à 6,9% en 1980. Les mesures fiscales adoptées au Québec et en Ontario en 1981 et 1982 ont eu pour effet d'augmenter de nouveau l'écart du fardeau fiscal à 15,4% en 1982. La reprise économique et la réduction de moitié de la surtaxe sur l'essence en novembre 1983, ainsi que les hausses d'impôt en Ontario ont permis d'amorcer une nouvelle période de rétrécissement de l'écart du fardeau fiscal qui est revenu à 9,7% en 1983 et à 7,8% en 1984. Si l'Ontario retire effectivement à la fin de 1984, comme il est prévu, ses surtaxes temporaires, on assistera à une hausse du fardeau fiscal supplémentaire des Québécois en 1985 à un niveau qui se rapprochera de celui de 1983.

L'évolution du fardeau fiscal supplémentaire des particuliers du Québec a suivi sensiblement celle de l'ensemble des agents économiques du secteur privé, mais la réduction de leur fardeau fiscal a été plus marquée depuis 1977. Le fardeau fiscal supplémentaire des particuliers québécois est en effet passé de 20,1% en 1977 à 9,0% en 1984 et, si aucune modification n'était apportée aux structures de taxation au Québec et en Ontario dans la prochaine année, il devrait se situer à près de 12% en 1985.

Tableau 2

Évolution du fardeau fiscal supplémentaire des agents économiques québécois du secteur privé
Selon les structures de taxation québécoise et ontarienne
1977 à 1985

	Particuliers		Entreprises		Agents économiques du secteur privé	
	%	(millions $)	%	(millions $)	%	(millions $)
1977	20,1	1 100	0,7	16	14,1	1 116
1978	16,0	933	1,2	33	11,2	966
1979	14,1	909	−3,0	−92	8,6	817
1980	9,5	716	1,1	37	6,9	753
1981	8,4	722	7,4	282	8,1	1 004
1982	15,3	1 440	15,7	589	15,4	2 029
1983	10,0	1 062	8,9	378	9,7	1 440
1984	9,0	1 048	4,8	222	7,8	1 270
1985	11,9	1 482	3,0	152	9,3	1 633

On observe que la hausse du fardeau fiscal supplémentaire des particuliers qui résulte des mesures adoptées lors de la récession s'est résorbée depuis. Il en est de même pour les entreprises. Cependant, ce fardeau fiscal global des particuliers cache des différences appréciables entre les sources de taxation et entre les différentes catégories de revenus.

Alors que, globalement, les particuliers du Québec paient en 1983 moins de taxes foncières que ceux de l'Ontario, à cause d'une quasi absence de taxes scolaires au Québec, et un niveau comparable de taxes à la consommation, ils supportent un plus lourd impôt sur leur revenu. De fait, l'effort fiscal supporté par l'ensemble des contribuables québécois au chapitre de l'impôt des particuliers est de 24% plus élevé que celui qu'ils supporteraient sous le régime d'imposition ontarien. Cet écart représente, en 1983, 1 milliard de dollars et peut expliquer presque 100% de l'ensemble du fardeau fiscal supplémentaire des particuliers du Québec.

— La situation fiscale des ménages

Les chiffres cités précédemment illustrent de façon évidente les choix qui ont été faits au Québec en matière de taxation. La structure québécoise de taxation utilise, dans une plus large mesure, les sources de taxation progressive. Cela entraîne des différences appréciables de fardeau fiscal supplémentaire entre les différentes catégories de revenus. Ainsi, malgré un fardeau fiscal collectif plus élevé, une partie substantielle des ménages québécois, ceux à revenus faible et moyen, paient individuellement moins d'impôt et de taxes que leurs homologues ontariens. Par contre, les contribuables à revenu élevé supportent un fardeau fiscal supplémentaire plus lourd.

La section suivante compare donc la situation fiscale de certaines familles ou de certains ménages types résidant au Québec et en Ontario selon différents niveaux de revenu. L'analyse touchera d'abord la majorité des ménages, soit les ménages à revenu moyen. On se rappellera que le revenu moyen des familles est, en 1983, d'environ 32 000 $. On a retenu dans ce groupe de ménages à revenu moyen, ceux dont le revenu varie entre 15 000 $ et 50 000 $. Puis, seront traités dans l'ordre les ménages à revenu élevé et enfin les ménages à faible revenu.

Le concept de fardeau fiscal utilisé dans le présent document est celui de la contribution d'un ménage au financement des dépenses de l'État tant au niveau provincial qu'au niveau fédéral sous forme d'impôts et taxes[1]. Par contre, le concept de contribution nette à l'État est plus exhaustif que la stricte notion de fardeau fiscal car il tient compte de toutes les transactions financières du ménage avec les divers paliers de gouvernement. Ainsi, du total d'impôts, de taxes et de contributions diverses que le ménage paie aux différents niveaux de gouvernement, seront déduits les montants que ce même ménage reçoit en transferts de ces mêmes gouvernements. À titre d'exemple, si un couple paie 5 000 $ en impôts, taxes et contributions diverses aux différents niveaux de gouvernement mais reçoit, en contrepartie, pour 1 000 $ en crédits d'impôts, prestations ou allocations diverses de ces mêmes gouvernements, sa contribution nette sera de 4 000 $.

• *Les ménages à revenu moyen*

Le graphique suivant illustre, pour l'année 1983, les écarts de fardeau fiscal entre les structures du Québec et de l'Ontario selon le niveau de revenus. On peut en résumer ainsi les principales caractéristiques:

- Le couple dont un seul conjoint est sur le marché du travail et qui a deux enfants de moins de 6 ans est avantagé par l'actuel système fiscal québécois jusqu'à un niveau de revenu de 30 900 $. Si son revenu n'est que de 15 000 $, il paiera 50% de moins en impôts et taxes au Québec, ce qui représente une économie de 1 011 $. S'il gagne 20 000 $, son fardeau fiscal sera de 20% inférieur à celui de l'Ontario. Par contre, s'il gagne 40 000 $ par année, son fardeau fiscal sera plus élevé de 6% que celui de son homologue ontarien. Il aura donc à supporter un fardeau fiscal supplémentaire de 792 $ s'il demeure au Québec. Cet écart augmentera à 9% à 50 000 $.

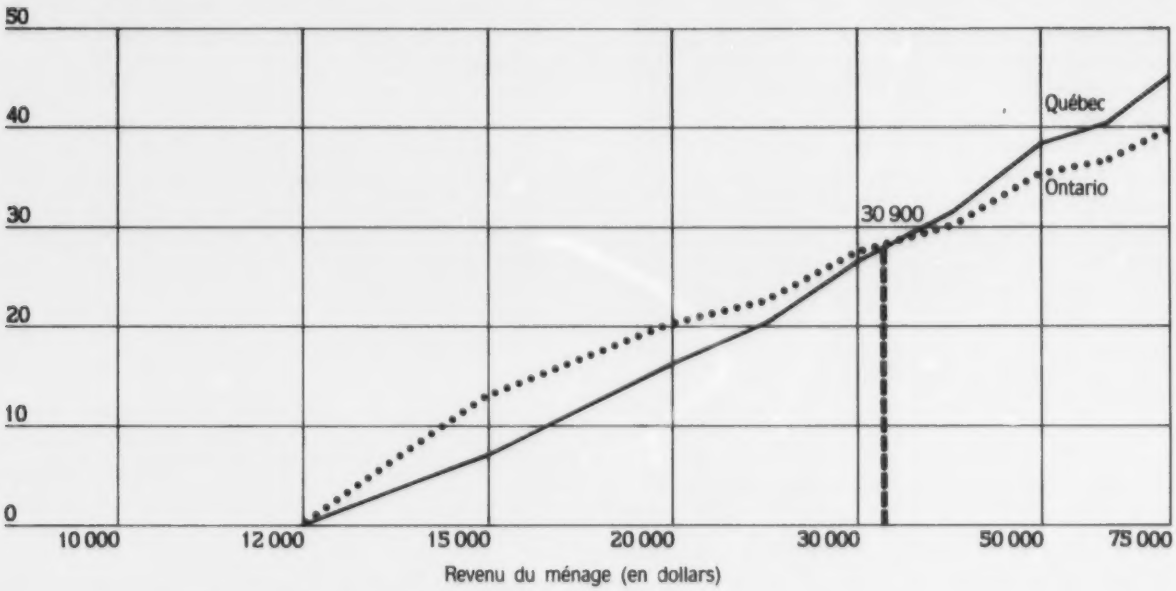
1. De façon plus précise, le fardeau fiscal d'un contribuable à l'État représente la somme des impôts fédéral et provincial sur le revenu, des cotisations à l'assurance-chômage et au Régime de rentes du Québec ou de pensions du Canada selon le cas, des taxes à la consommation et des taxes foncières, de laquelle sont soustraits les crédits de taxes et l'ensemble des transferts assimilables à l'impôt qui ont été reçus du gouvernement, soit les allocations familiales, l'allocation de disponibilité du Québec et le crédit d'impôt fédéral pour enfants. La contribution nette correspond au fardeau fiscal moins les autres transferts gouvernementaux comme l'aide sociale, le supplément au revenu de travail et la subvention pour frais de garde.

Graphique I

Fardeau fiscal par tranche de revenu, Québec et Ontario en 1983

Couple, 2 enfants de moins de 6 ans. Un revenu de travail

Taux moyen (Fardeau fiscal en % du revenu)



Note: Les graphiques sont établis en fonction d'une échelle semi-logarithmique.

Ce couple québécois sera toutefois moins avantagé si ses deux enfants sont âgés de 6 ans ou plus. Dans ce cas, le couple n'est plus admissible à l'allocation de disponibilité de 500 $ qui est versée aux couples ayant des enfants en bas âge et qui n'ont pas réclamé de déduction pour frais de garde. L'avantage fiscal du couple québécois Sayant deux enfants de 6 ans ou plus subsiste jusqu'à ce que son revenu atteigne 24 800 $.

- Ces chiffres illustrent que, même si beaucoup de contribuables à revenu moyen paient moins d'impôts et de taxes au Québec qu'en Ontario, les effets de la forte progressivité de l'échelle québécoise d'imposition se font sentir de façon particulière. À cet égard, à un niveau de revenu de 20 000 $, cette famille avec deux enfants de moins de 6 ans a un fardeau fiscal inférieur de 802 $ à celui qu'elle aurait sous le système fiscal ontarien. À un niveau de 30 000 $, son fardeau fiscal n'est plus que de 76 $ de moins sous le système fiscal québécois. Le fardeau fiscal de cette famille augmente donc de 726 $ de plus sous la structure de taxation québécoise que sous la structure de taxation ontarienne lorsque son revenu passe de 20 000 $ à 30 000 $.
- Pour la tranche de revenu comprise entre 30 000 $ et 40 000 $, le fardeau fiscal supplémentaire sous la structure de taxation québécoise par rapport à la structure de taxation ontarienne augmentera de 868 $. Il en sera de même pour les revenus plus élevés: le fisc québécois prélève environ 800 $ de plus que celui de l'Ontario pour chaque 10 000 $ de revenu supplémentaire.

Comme le revenu moyen des familles se situe autour de 32 000 $, on doit reconnaître que les taux marginaux élevés de taxation touchent un grand nombre de travailleurs de notre société qui ne peuvent pourtant pas être considérés comme des contribuables à haut revenu.

Le graphique 2 illustre la même évolution du fardeau fiscal et la même progressivité pour les célibataires, les familles monoparentales et les couples sans enfant. Les principales conclusions qui peuvent être dégagées sont les suivantes:

- Pour le couple québécois sans enfant et n'ayant qu'un seul revenu de travail, sa situation fiscale est similaire à celle du couple ayant deux enfants de plus de 6 ans que l'on vient de décrire. Son fardeau fiscal sera inférieur au Québec pour tout revenu de moins de 25 500 $. L'écart favorable au couple québécois est de 350 $ pour un revenu de 20 000 $. Par contre, pour un revenu de 30 000 $, celui-ci paiera près de 375 $ de plus en impôts et taxes que son homologue ontarien, soit un écart défavorable de 4%. À 40 000 $ par année, le couple québécois aura un fardeau fiscal de 10% supérieur, ce qui représente un déboursé supplémentaire de plus de 1 285 $. Cet écart augmentera à 11% à 50 000 $.
- Le célibataire sans enfant à charge gagnant 15 000 $ par année paie le même montant en impôts et taxes qu'en Ontario, soit environ 4 100 $. Passé ce point d'égalité, le fardeau fiscal du célibataire québécois croît beaucoup plus rapidement que celui du célibataire ontarien. À un niveau de revenu de 20 000 $, l'écart défavorable au célibataire québécois est de 350 $, soit 6% de plus que le montant payé par le célibataire ontarien. S'il gagne 30 000 $, le célibataire québécois verse à l'État un fardeau fiscal de 12% supérieur à celui qu'il aurait versé si on lui avait appliqué la structure de taxation ontarienne; dans ce cas, il devra débourser 1 165 $ de plus en impôts et taxes. Enfin, pour un revenu brut de 40 000 $, il devra payer 2 080 $ ou 15% de plus que le contribuable ontarien.

À cet égard, on doit reconnaître qu'en période d'inflation, la non-indexation des exemptions personnelles jusqu'en 1979 et l'indexation partielle depuis ont eu tôt fait d'augmenter le fardeau fiscal des ménages à revenu moyen même si leur revenu réel n'a que peu ou pas augmenté. Si un revenu de 30 000 $ pouvait être considéré comme un revenu relativement élevé en 1978 lors de la réforme de l'impôt québécois sur le revenu des particuliers, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Le régime d'imposition doit être révisé pour les contribuables à revenu moyen.

• *Les ménages à haut revenu*

Dans le système fiscal actuel, les contribuables à haut revenu sont fortement touchés par la progressivité des tables des taux d'imposition en vigueur au Québec. D'ailleurs, le taux marginal maximum auquel ils font face est de 60,4 % au Québec, près de dix unités de pourcentage de plus que le taux marginal maximum de 51% en Ontario. À titre d'exemple, pour un revenu de 75 000 $, le couple dont un seul conjoint est sur le marché du travail et qui a deux enfants âgés de moins de 6 ans, paie 3 640 $ de plus en impôts et taxes diverses si la structure québécoise de taxation lui est appliquée; l'écart pour un revenu de 100 000 $ est de 5 747 $.

Les écarts correspondants pour le couple sans enfant dont un seul des conjoints est sur le marché du travail sont de 4 145 $ pour un revenu de 75 000 $ et de 6 298 $ pour un revenu de 100 000 $. Dans le cas des célibataires, les écarts en faveur des contribuables ontariens sont encore plus prononcés et représentent des montants respectifs de 5 184 $ et de 7 458 $.

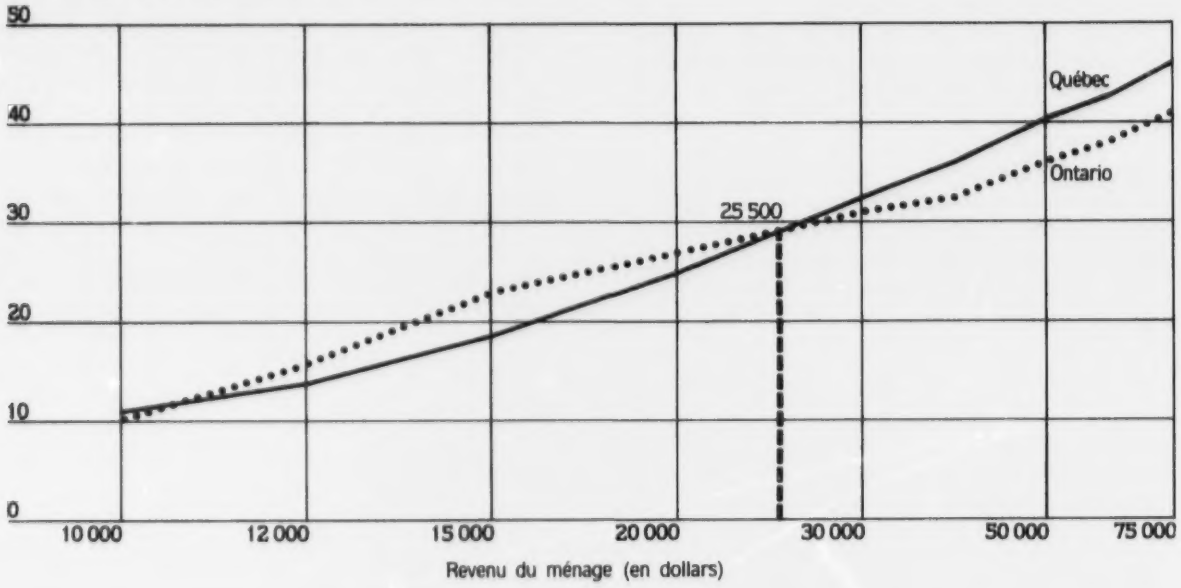
Il convient de reconnaître que les écarts de fardeau fiscal peuvent être très élevés pour les contribuables à haut revenu et qu'ils peuvent comporter des conséquences importantes non seulement sur la volonté des contribuables à travailler et à produire au Québec mais également sur la capacité du Québec à attirer des compétences et à produire à meilleur coût dans une économie de plus en plus ouverte à la concurrence internationale.

Toutefois, le débat entourant la taxation des contribuables à haut revenu doit être réexaminé dans une perspective dépassant le strict problème des taux marginaux d'imposition. D'abord, l'addition ou la multiplication, au cours des années, de dégrèvements fiscaux destinés à encourager l'épargne, l'investissement ou la planification de la retraite permettent aux contribuables à revenu élevé de diminuer leur fardeau fiscal et parfois même de réduire presque complètement ou en grande partie leur impôt à payer. En effet, on observe, après avoir ajusté les statistiques fiscales pour tenir compte de certaines déductions (pensions alimentaires, pertes d'entreprises, etc.) réduisant la capacité de payer des contribuables, qu'en 1982, sur les 20 700 contribuables québécois ayant des revenus de plus de 75 000 $, 15% d'entre eux ont été imposés par le Québec à un taux moyen inférieur à 15%.

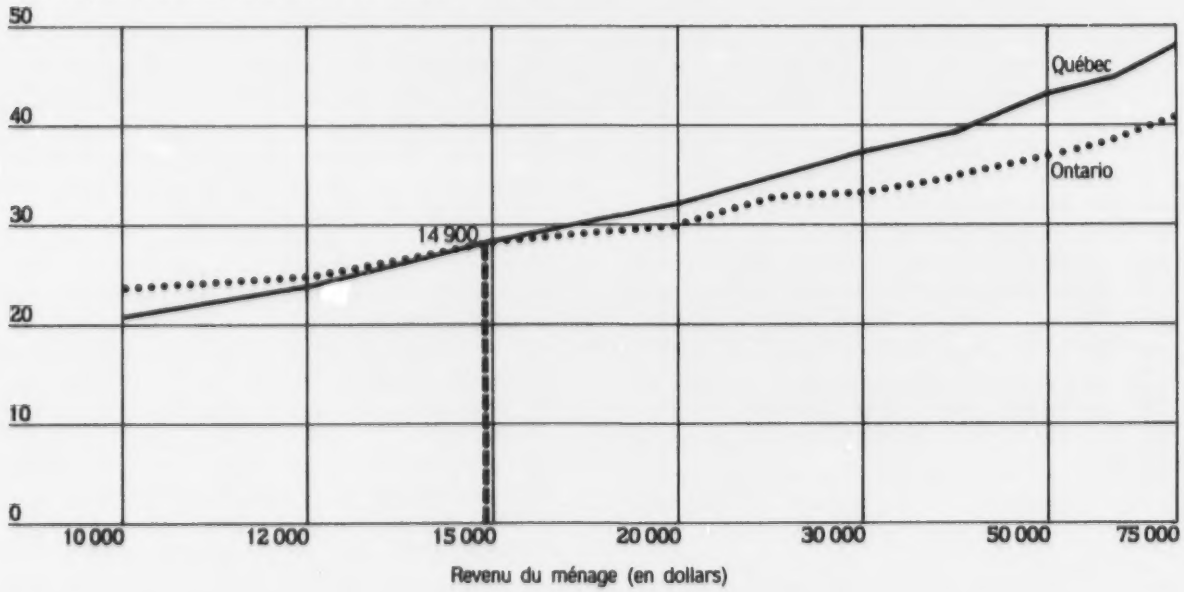
Graphique 2

Fardeau fiscal par tranche de revenu, Québec et Ontario en 1983

A) Couple sans enfant. Un revenu de travail



B) Célibataire sans personne à charge

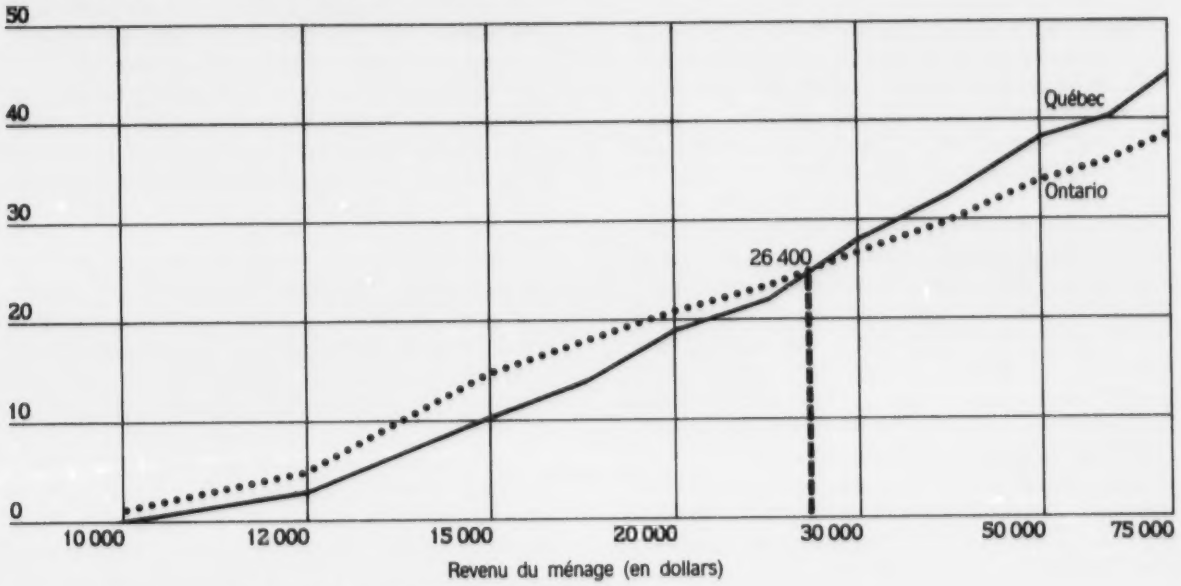


Note: Les graphiques sont établis en fonction d'une échelle semi-logarithmique.

Graphique 2 (suite)

C) Monoparentale. Un enfant de moins de 6 ans

Taux moyen (Fardeau fiscal en % du revenu)



Note: Les graphiques sont établis en fonction d'une échelle semi-logarithmique.

Face à cette situation, il y a certes lieu de se demander si l'État ne devrait pas s'assurer que les contribuables les mieux nantis versent, au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers, leur juste part au financement des dépenses publiques. Une solution pourrait être de prélever un impôt minimum. Une autre solution pourrait consister à fixer une limite maximale au montant total des déductions fiscales que pourrait réclamer un contribuable à l'égard d'une année d'imposition donnée.

Le deuxième facteur qui doit être considéré lorsque l'on examine la taxation des hauts salariés au Québec, c'est que le niveau plus élevé des impôts et des taxes au Québec est souvent compensé par un coût de la vie moins élevé. Ainsi, il en coûte manifestement moins cher pour vivre à Montréal que dans les autres villes canadiennes comme Toronto, Ottawa, Vancouver ou Edmonton en raison principalement des conditions extrêmement favorables du marché du logement qui offre un stock abondant et de qualité à des prix très inférieurs à ce que l'on peut retrouver non seulement au Canada, mais aussi dans la plupart des pays industrialisés. Une étude[2] réalisée en septembre 1983 pour le compte du gouvernement du Québec, indique qu'en dépit du niveau plus élevé des impôts au Québec, il en coûte moins à un cadre supérieur gagnant 75 000 $ par année pour vivre à Montréal que dans n'importe quelle autre grande ville canadienne, à l'exception d'Edmonton. De fait, le coût de la vie observé à Montréal pour ce cadre était similaire à celui observé à Ottawa mais il était nettement inférieur à celui prévalant à Toronto et à Vancouver (on trouvera une analyse détaillée dans le *Livre blanc*, pages 103 à 113).

Enfin, des mesures concrètes ont été prises par le gouvernement du Québec pour améliorer la situation fiscale des contribuables à haut revenu. Le régime d'épargne-actions du Québec, instauré en 1979 et visant entre autres à réduire les écarts de fardeau fiscal dont on a fait mention antérieurement, a connu un succès important. En 1983, plus de 112 000 contribuables ont participé au R.E.A. et ont réclamé en moyenne près de 4 500 $ en déductions fiscales. À titre d'exemple, chaque 100 $ investi dans un régime d'épargne-actions amène une réduction de fardeau fiscal de 30 $ chez les contribuables gagnant 75 000 $ et plus. Ainsi, le couple québécois ayant deux enfants de moins de six ans qui investit 5 100 $ dans un régime d'épargne-actions, soit la moyenne de son groupe de revenu en 1981, peut ramener son fardeau fiscal supplémentaire de 3 643 $ à 2 140 $.

2. Cette étude a été réalisée par le Compensation Research Centre, un organisme du Conference Board du Canada. Les données relatives au fardeau fiscal des ménages proviennent du ministère des Finances.

• *Les ménages à faible revenu*

On retrouve chez les ménages à faible revenu des travailleurs à faible revenu et des personnes bénéficiant des prestations des programmes de transfert. Les travailleurs à faible revenu peuvent recevoir des prestations et en même temps payer des impôts. C'est pourquoi la présente analyse pour ce groupe de ménages touche à la fois le régime de taxation et le régime de transferts de même que les interrelations entre les deux régimes.

Comme on l'a vu, sur le plan de la taxation, la plupart des ménages à faible revenu ont un fardeau fiscal inférieur au Québec par rapport à l'Ontario. Ces données sur l'écart du fardeau fiscal entre le Québec et l'Ontario sont certes intéressantes mais elles ne permettent pas de cerner complètement la problématique de la fiscalité québécoise à l'égard des personnes à faible revenu. De fait, la concurrence fiscale interprovinciale joue peu pour les contribuables à faible revenu, tout d'abord parce que les écarts du fardeau fiscal sont généralement insuffisants pour justifier un déplacement dans une autre province, ensuite parce que ces travailleurs à faible revenu constituent une main-d'oeuvre moins spécialisée qui est peu encline à des déplacements interprovinciaux.

La problématique du système fiscal à l'égard des faibles salariés s'exprime davantage en termes d'incitation au travail. La section suivante traite de cette question chez les travailleurs à faible revenu de même que chez les bénéficiaires d'aide sociale.

— L'incitation au travail chez les ménages à faible revenu

Au cours des années, de nombreux programmes de transfert se sont ajoutés les uns aux autres sans coordination et sans intégration véritable entre eux et aussi sans intégration avec le régime de taxation. Le résultat de ce manque d'intégration et de coordination des régimes de taxation et de transferts est de diminuer pour beaucoup de travailleurs à faible revenu, particulièrement ceux âgés de 30 à 64 ans et ceux âgés de moins de 30 ans avec enfant, l'intérêt financier d'occuper un emploi. De la même manière, les bénéficiaires de l'aide sociale sont peu enclin à réintégrer le marché du travail puisqu'un retour au travail, à faible salaire, ne signifierait pour eux à peu près aucune augmentation de leur revenu disponible. Leur revenu de travail vient à peine compenser la perte de prestations résultant de leur retour au travail et parfois les impôts à payer.

Dans la section précédente traitant de la problématique relative à la taxation des hauts revenus, on avait souligné que les contribuables à revenu élevé étaient soumis, au Québec, à des taux marginaux d'imposition qui pouvaient atteindre les 60%. Aussi invraisemblable que cela puisse être, les régimes actuels de taxation et de transferts soumettent les plus démunis de notre société, s'ils effectuent un retour sur le marché du travail, à des taux marginaux implicites de taxation[3] encore plus élevés que ceux auxquels sont soumis les contribuables à haut revenu.

Dans le système actuel, le bénéficiaire de l'aide sociale qui se trouve un emploi verra ses prestations réduites de presque 1 $ pour chaque dollar de revenu gagné. Bien qu'il pourrait bénéficier sous certaines conditions[4] du supplément au revenu de travail ou d'une subvention pour frais de garde, le bénéficiaire n'aura pratiquement aucun intérêt financier à retourner sur le marché du travail si l'emploi obtenu est faiblement rémunéré. Tout compte fait, son revenu de travail compensera à peine les prestations qu'il a perdues. À cette perte de prestations, s'ajoutent les coûts supplémentaires qu'implique un retour au travail (transport, habillement supplémentaire, repas pris à l'extérieur, etc.) et parfois les impôts à payer.

Le tableau 3 illustre la situation dans laquelle se trouve placé un chef de famille biparentale ayant deux enfants de six ans ou plus qui délaisse l'aide sociale pour retourner au travail, selon différentes hypothèses de rémunération, soit le salaire minimum (4,00 $ l'heure), le salaire industriel moyen (10,75 $ l'heure) ou un salaire mitoyen (7,50 $ l'heure).

---

3. Par taux marginaux implicites de taxation, on entend la part qui est prise par l'État sur une hausse de revenu de travail. À titre d'exemple, lorsqu'un bénéficiaire d'aide sociale va sur le marché du travail à un salaire de 10 000 $ et qu'il en résulte une hausse de 2 000 $ de son revenu disponible, cela signifie que l'État récupérera 8 000 $ en impôts perçus ou en diminution de prestations. Le bénéficiaire est donc sujet à un taux marginal implicite de taxation de 80% puisqu'il ne lui reste effectivement que 20% du revenu de travail qu'il a gagné. Le tableau 3 précise également cette notion de taux marginal implicite de taxation.

4. Être âgé de 30 ans, ou de moins de 30 ans avec enfant, pour être admissible au supplément au revenu de travail; faire garder son enfant dans un établissement reconnu pour être admissible à la subvention pour frais de garde.

Si ce chef de famille retourne travailler au salaire minimum (8 000 $ par année), il verra son revenu disponible passer de 10 466 $ à 12 135 $, soit une augmentation nette de 1 669 $. Sur les 8 000 $ qu'il aura gagnés, les gouvernements en auront retenu 6 331 $ par le biais de paiements de transferts réduits et d'impôts, ce qui signifie un taux marginal implicite de taxation de 79%. En d'autres termes, son retour au travail signifie un gain horaire net de 0,83 $, sans compter les dépenses supplémentaires qu'il devra encourir pour aller travailler. Si, en plus, cette famille bénéficiait de certains autres programmes (comme un logement subventionné, des prêts et bourses pour un enfant aux études, etc.), il pourrait arriver que le retour au travail ne signifie aucune augmentation de revenu disponible pour ce travailleur à faible revenu, son taux marginal implicite de taxation pourrait ainsi atteindre ou même dépasser 100%.

La situation s'améliore un peu pour le bénéficiaire qui se trouve un emploi rémunéré à 7,50 $ l'heure. Il importe toutefois de préciser qu'il sera tout de même taxé à un taux marginal implicite de 70%, ce qui est supérieur au taux marginal maximum de 60% auquel sont assujettis les plus hauts salariés. De fait, le prestataire devra se trouver un emploi au salaire industriel moyen, soit 10,75 $ l'heure, s'il veut ramener son taux marginal implicite de taxation au taux marginal des plus hauts salariés.

La situation du chef d'une famille monoparentale, face à un éventuel retour au travail, est encore plus problématique que celle du chef d'une famille biparentale. En plus de perdre ses prestations d'aide sociale, le chef de famille monoparentale devra défrayer des coûts élevés en frais de garde. Ces coûts peuvent facilement dépasser 3 000 $ par année pour un enfant d'âge préscolaire. Supposons le cas d'une jeune femme mère d'un enfant de quatre ans qui décide de quitter l'aide sociale pour occuper un emploi au salaire minimum: si elle n'a pas accès à la subvention pour frais de garde parce qu'elle fait garder son enfant dans un milieu non reconnu aux fins de la subvention, elle ne retirera aucun gain financier d'un retour au travail au salaire minimum. Elle est donc sujette à un taux marginal implicite de taxation de 100%. L'utilisation par contre d'un mode de garde reconnu pour la subvention pour frais de garde réduirait ce taux marginal implicite de taxation à 70%, ce qui veut dire qu'il lui resterait 2 380 $ de ses 8 000 $ gagnés sur le marché du travail, ou 1,19 $ l'heure.

Tableau 3

Variation du revenu disponible à la suite d'un retour sur le marché du travail
Pour le chef d'une famille biparentale ayant 2 enfants de 6 ans ou plus
(en dollars)

	Sans revenu de travail	Au salaire minimum 4,00 $/h	Au salaire de 7,50 $/h	Au salaire industriel moyen 10,75 $/h
Revenu de travail brut pour 2 000 heures	—	8 000	15 000	2. 500
Aide sociale	8 842	2 122	—	—
Supplément au revenu de travail	—	650	119	—
Impôts, contributions et autres transferts	1 624	1 363	−63	−2 531
Revenu disponible	10 466	12 135	15 056	18 969
Gain net (variation du revenu disponible par rapport à sans revenu de travail)	—	1 669	4 590	8 503
GAIN HORAIRE NET (gain net/2 000 heures)	—	0,83/h	2,29/h	4,25/h
Part de l'État dans l'accroissement du revenu: (Revenu de travail horaire brut moins gain horaire net)	—	3,17/h	5,21/h	6,50/h
TAUX MARGINAL IMPLICITE DE TAXATION: Part de l'État/revenu de travail horaire brut		79%	69%	60%

Si elle se trouve un emploi à 7,50 $ l'heure, son gain horaire net après frais de garde ne sera que de 1,76 $ si elle n'a pas accès à une subvention pour frais de garde et de 2,44 $ si elle y a accès.

Allons plus loin dans l'illustration des effets du régime fiscal. Supposons que cette mère chef de famille monoparentale, ayant un emploi rémunéré à 15 000 $ et ayant accès à la subvention pour frais de garde, reçoit une augmentation de salaire de 1 000 $ de son employeur. Une fois qu'elle aura payé les impôts supplémentaires sur ce salaire additionnel, qu'elle aura vu sa prestation de supplément au revenu de travail ainsi que sa subvention pour frais de garde réduites, il ne lui restera plus que 120 $ de ces 1 000 $ de salaire additionnel; l'État en aura retenu 88%. Si au surplus, elle demeurait dans un HLM, il faudrait ajouter un autre 25% à ce taux marginal implicite élevé, ce qui le ferait dépasser 100%. Dans ces conditions, on comprendra facilement pourquoi les ¾ des familles monoparentales dont le chef a moins de 30 ans, vivent de l'aide sociale.

Ces constatations sur les effets du régime fiscal sur l'incitation au travail auprès des ménages à faible revenu incitent à la réflexion sur la dynamique qui anime les politiques de transferts et de taxation aux particuliers.

— Certaines caractéristiques du régime de transferts

Le régime de transferts aux particuliers comprend un ensemble de programmes destinés à assurer un revenu minimum de base à tous ceux dans le besoin. Le programme d'aide sociale constitue l'élément central de ce régime auquel viennent s'ajouter les allocations familiales fédérales et du Québec, le crédit fédéral pour enfants, l'allocation de disponibilité du Québec, le remboursement d'impôts fonciers, certains programmes visant à couvrir les besoins spéciaux, comme les médicaments gratuits, les services ambulanciers gratuits, l'aide juridique, les subventions au logement et, enfin, le régime de prêts et bourses aux étudiants. D'autres programmes de transferts visent des fonctions particulières comme la protection du revenu de travail et l'aide financière à la participation au marché du travail.

L'analyse effectuée dans le *Livre blanc* à l'égard des programmes de transfert destinés à assurer un revenu minimum de base a révélé les faits suivants:

- au cours des dix dernières années, le revenu disponible des ménages bénéficiaires du programme d'aide sociale a crû au moins aussi rapidement que celui dont jouissent les contribuables gagnant le salaire industriel moyen et ce, pour la majorité des catégories de ménages; à titre d'exemple, de 1974 à 1983, la personne seule âgée de 30 ans ou plus qui était bénéficiaire de l'aide sociale a vu son revenu disponible en termes réels augmenter de 7% comparativement à 0,2% pour le travailleur au salaire industriel moyen. Pendant cette période, les régimes de taxation et de transferts ont été modifiés de telle sorte que les données correspondantes pour les couples avec deux enfants indiquent une augmentation du revenu disponible en termes réels d'environ 17% tant chez le bénéficiaire de l'aide sociale que chez le travailleur au salaire industriel moyen;
- le revenu minimum de base garanti par le régime de transferts est plus élevé au Québec qu'en Ontario pour toutes les catégories de ménages dont le chef est apte au travail, sauf pour les célibataires de 21 à 29 ans et les couples du même groupe d'âge sans enfant. L'application au Québec du régime de transferts ontarien pour les ménages dont le chef est apte au travail engendrerait une économie budgétaire de 150 millions de dollars pour le gouvernement du Québec;
- à l'exception des personnes seules et des couples sans enfant âgés de moins de 30 ans, le revenu minimum de base garanti par le régime de transferts québécois accorde un niveau de prestations équivalant au niveau des dépenses de consommation effectuées par les ménages à faible revenu[5] pour la satisfaction de leurs besoins essentiels à court et à long terme; les besoins essentiels à court terme représentent les dépenses courantes nécessitant un déboursé mensuel comme l'alimentation, le logement, les communications et les dépenses reliées aux services ménagers et aux soins personnels. Les besoins essentiels à long terme sont les dépenses n'entraînant pas de déboursés mensuels réguliers comme l'habillement et les meubles;
- à l'exception des personnes seules et des couples sans enfant âgés de moins de 30 ans, le régime québécois accorde un niveau de prestations aussi élevé à ceux qui sont aptes au travail qu'à ceux qui ne le sont pas, contrairement à la plupart des régimes de transferts existant ailleurs dans le monde.

Ces constatations tendent à démontrer qu'au cours des dernières années, les bénéficiaires des programmes de transfert, sauf certaines exceptions, ont vu leur revenu relativement bien protégé. Cela

5. Par ménages à faible revenu, on entend les ménages dont le revenu gagné principalement sur le marché du travail est inférieur à 13 700 $ en 1983.

ne signifie toutefois pas que le régime actuel de transferts ait atteint pleinement ses objectifs en matière de lutte contre la pauvreté et de redistribution des revenus. L'analyse qui suit démontre, au contraire, que le régime actuel de transferts aux particuliers comporte des lacunes à l'égard de chacun de ces objectifs.

— Le régime de transferts et la lutte contre la pauvreté

La principale critique que l'on peut formuler à l'égard du programme actuel d'aide sociale, c'est qu'il soulage la misère sans contribuer à apporter une solution durable au problème du chômage chez les bénéficiaires. De fait, le programme actuel d'aide sociale ne s'attaque d'aucune façon aux causes fondamentales du chômage de longue durée que sont la faible spécialisation, la faible scolarisation et le manque d'expérience sur le marché du travail. Les données statistiques disponibles sur la clientèle de l'aide sociale indiquent que la moitié des assistés sociaux âgés de moins de 30 ans n'ont pas complété leur cours secondaire et que 90% d'entre eux ont moins de 13 ans de scolarité. En outre, la grande majorité d'entre eux n'ont aucun métier ni aucune spécialisation. Candidats idéaux aux emplois faiblement rémunérés de type saisonnier ou à temps partiel, ces personnes n'acquièrent que peu d'expérience sur le marché du travail et se trouvent, de ce fait, enfermées dans le cercle vicieux de la pauvreté.

Le programme actuel d'aide sociale s'est limité, jusqu'à très récemment, à verser des prestations sans inciter les démunis à s'en sortir et sans leur donner les instruments qui pourraient favoriser leur retour au travail comme, par exemple, des programmes de formation scolaire ou professionnelle, des stages en industrie, etc.

L'aide sociale engendre donc une dépendance souvent chronique du prestataire envers l'État, le maintient dans un état d'infériorité économique et social et détruit son initiative en le confrontant à une société à l'intérieur de laquelle il se sent inutile et dévalorisé.

Cette notion de dépendance chronique envers l'État est d'ailleurs confirmée dans certaines analyses statistiques du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. Ces analyses démontrent que la probabilité de sortir de l'aide sociale diminue à mesure qu'augmente la durée de la présence à l'aide sociale. À titre d'exemple, 62 % des personnes aptes au travail qui sont devenues bénéficiaires d'aide sociale en janvier 1980, ont cessé de l'être dans l'année qui a suivi; des 38 % qui restaient en janvier 1981, 40 % ont cessé d'être bénéficiaires dans la deuxième année et 20 % dans la troisième année. C'est pourquoi, la clientèle de l'aide sociale s'accroît d'une année à l'autre.

Une telle dépendance n'est pas sans influence sur le budget de l'État. Ainsi, le montant des dépenses budgétaires affectées par le gouvernement au paiement des prestations d'aide sociale est passé de plus de 1,2 milliard en 1981-1982 à 1,9 milliard en 1983-1984. Des crédits de plus de 2,0 milliards ont été votés pour l'année 1984-1985. À ce montant qui est versé inconditionnellement aux bénéficiaires, on doit ajouter des crédits d'environ 130 millions en programmes divers pour favoriser l'emploi des jeunes assistés sociaux de moins de 30 ans.

Par ailleurs, les statistiques sur la clientèle de l'aide sociale indiquent qu'en décembre 1983, il y avait plus de 402 000 assistés sociaux dont près des deux tiers (264 000) étaient aptes au travail. Il importe également de préciser que 63% des bénéficiaires de l'aide sociale étaient des personnes seules (255 000) contre 37% qui étaient chefs de famille (148 000). Enfin, plus de 76 000 bénéficiaires étaient des personnes seules aptes au travail et âgées de moins de 30 ans.

— Le régime de transferts et la redistribution des revenus

Un des objectifs premiers du régime de transferts est d'assurer une redistribution des revenus des mieux nantis vers les plus démunis. L'analyse contenue dans le *Livre blanc* démontre toutefois que malgré la prolifération des programmes de transfert et malgré les sommes considérables injectées dans la lutte contre la pauvreté, la répartition des revenus ne s'est pas améliorée de façon sensible.

En effet, on constate que de 1967 à 1979, l'augmentation des revenus de transferts au groupe de ménages les plus pauvres a été annulée en grande partie par une diminution de leurs revenus provenant d'autres sources, en particulier de leur revenu d'emploi. Or, l'inégalité de la répartition des revenus d'emploi est la cause principale de la répartition inégalitaire du revenu disponible. Il faut donc se demander si, à la longue, les transferts n'ont pas un effet démobilisateur sur l'aptitude ou la volonté des gens à gagner un revenu de source propre (réf. *Livre blanc* pages 173 et 174) et par conséquent, sur leur possibilité de se sortir de la « trappe de pauvreté ».

1.2 L'intégration des régimes de taxation et de transferts

Le manque d'intégration entre les régimes de taxation et de transferts constitue un élément majeur de préoccupation auquel le *Livre blanc* devra apporter des correctifs. En plus des problèmes d'incitation au travail qu'il peut comporter, ce manque d'intégration des régimes de taxation et de transferts comporte également des inconvénients aux niveaux de l'administration des divers programmes, de la couverture des besoins essentiels et enfin de la cohérence du processus de redistribution des revenus.

— Sur le plan de la couverture des besoins essentiels

Au cours des années, de nombreux programmes de transfert se sont ajoutés les uns aux autres sans coordination et sans intégration véritable entre eux et souvent sans intégration avec le régime de taxation. Ainsi, certains besoins essentiels font l'objet d'une surcouverture, soit parce qu'ils font l'objet d'une compensation simultanée par deux ou plusieurs programmes, soit encore parce que l'addition des bénéfices des divers programmes dépasse le niveau des besoins essentiels. Les exemples à cet égard peuvent être très nombreux, mais nous nous limiterons à quelques-uns.

Un premier exemple du manque d'intégration concerne les jeunes de 18 à 20 ans sans emploi. Dans le régime de transferts, ces jeunes sont considérés financièrement autonomes de leurs parents et sont, de ce fait, éligibles aux prestations d'aide sociale. Dans le régime d'imposition, ces mêmes jeunes sont considérés à la charge de leurs parents qui peuvent réclamer une exemption d'enfants à charge à leur égard. Dans ce cas précis, les besoins essentiels de ces jeunes inscrits à l'aide sociale sont doublement pris en compte puisqu'ils le sont à la fois dans le régime d'imposition et dans le régime de transferts.

Un deuxième exemple concerne le remboursement d'impôts fonciers. Par ce programme, l'État rembourse aux personnes à faible revenu jusqu'à 40% des taxes foncières qu'elles ont payées à l'égard de leur logement. Dans le cas des bénéficiaires de l'aide sociale, ce besoin est déjà couvert par le biais de la prestation mensuelle qui assure les frais de logement et, par le fait même, les taxes foncières qui sont incluses dans le loyer.

Malgré ce fait, les bénéficiaires d'aide sociale sont admissibles au remboursement d'impôts fonciers; ceci fait que les taxes foncières supportées par ceux-ci sont remboursées par deux programmes différents. Pour éviter cette double couverture, le remboursement ne devrait s'appliquer qu'à la partie des taxes foncières qui excède les montants inclus dans le niveau des besoins essentiels reconnus.

Un dernier exemple illustre le manque d'intégration entre le programme d'aide sociale et le programme de logement en H.L.M. Dans ce cas, le niveau de loyer payé par les prestataires de l'aide sociale habitant en H.L.M. est très inférieur à la portion de leur prestation d'aide sociale qui est afférente aux besoins en logement. À titre d'exemple, le loyer moyen en H.L.M. pour une famille monoparentale comprenant un adulte et un enfant est de 112 $ par mois alors que le programme d'aide sociale lui verse en prestations un montant de 250 $ par mois au chapitre du logement. Ainsi, le besoin au niveau du logement est surcompensé par le programme d'aide sociale lorsque le bénéficiaire demeure en H.L.M.

— Sur le plan de l'administration des programmes

La multiplication des programmes de transfert a engendré un régime de transferts complexe qui se caractérise par un appareil administratif lourd et par la multiplicité des intervenants. À titre d'exemple, la présence d'un enfant de moins de 6 ans dont les parents sont bénéficiaires de l'aide sociale donne droit à un montant de transferts totalisant 1 562 $ pour l'année 1983 pour la couverture des besoins essentiels de cet enfant. Ce montant est disséminé dans 5 programmes différents et versé par 5 ministères ou organismes différents, soit: une prestation supplémentaire au titre de l'aide sociale versée par le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (52 $ par mois), un montant d'allocation de disponibilité versé par le ministère du Revenu du Québec (300 $ pour l'année), une allocation familiale versée par la Régie des rentes du Québec (7,52 $ par mois), une allocation familiale versée par le ministère de la Santé et du Bien-être social fédéral (17,12 $ par mois) et enfin, un crédit d'impôt pour enfant versé par le ministère du Revenu fédéral (343 $ pour l'année).

— Sur le plan de la redistribution des revenus

Enfin, le manque d'intégration des régimes de taxation et de transferts crée des situations illogiques ou incohérentes sur le plan de la redistribution des revenus. Deux principes de base doivent être respectés si l'on veut en arriver à des régimes de taxation et de transferts véritablement intégrés:

- aucun contribuable ne devrait payer des impôts si son revenu est insuffisant pour lui permettre d'assurer ses besoins essentiels. Il appartient alors au régime de transferts de combler cette insuffisance de revenus;
- comme corollaire à ce principe, aucun contribuable ne devrait recevoir de transferts s'il est sujet à l'impôt sur le revenu et s'il a des revenus suffisants pour assurer ses besoins essentiels.

Idéalement, les régimes de taxation et de transferts devraient viser à ce que chaque contribuable ne puisse que recevoir des transferts ou payer des impôts. Dans le système actuel, la non-intégration au régime d'imposition de nombreux programmes de transfert, dont certains sont universels, fait que des contribuables qui peuvent subvenir difficilement à leurs besoins essentiels doivent payer des impôts. À titre d'exemple, le couple ayant deux enfants âgés de six ans ou plus et gagnant 12 000 $, doit payer au gouvernement du Québec 500 $ d'impôts, alors qu'il reçoit de ce même gouvernement 1 329 $ en paiements de toutes sortes pour l'aider à défrayer ses besoins essentiels. Il en résulte un système fiscal illogique et complexe à l'intérieur duquel le contribuable moins nanti doit financer une partie des transferts dont il a besoin pour assurer sa subsistance.

À l'inverse, des ménages bien nantis et qui sont amplement capables de subvenir à leurs besoins essentiels reçoivent des transferts dont ils n'ont aucunement besoin et qu'ils se paient eux-mêmes dans une certaine mesure en versant des impôts et des taxes. L'intégration des régimes de taxation et de transferts pose donc avec beaucoup de pertinence et d'acuité le problème de l'universalité de certains programmes de transferts comme les allocations familiales.

1.3 Les problèmes d'équité

En 1978, une première réforme du système d'exemptions personnelles avait été réalisée afin de traiter plus équitablement les contribuables dont les charges familiales étaient élevées. Le niveau des exemptions personnelles pour les conjoints, pour les personnes âgées et pour les autres personnes à charge avait été révisé et augmenté. Une analyse attentive des régimes actuels de taxation et de transferts révèle que, malgré cette réforme, de nombreuses modifications devraient y être apportées afin d'en améliorer l'équité, c'est-à-dire de rendre plus uniforme le traitement fiscal de tous les contribuables ayant une capacité de payer similaire.

Pour réaliser cet objectif d'équité, le régime reconnaît qu'une partie des revenus des contribuables sert à défrayer le coût de leurs besoins essentiels de même que ceux des personnes qui sont à leur charge et qu'en conséquence, ces revenus ne devraient pas être imposés. De même, des déductions sont accordées pour les contribuables qui affectent une partie de leurs revenus pour défrayer certaines dépenses reliées à l'occupation de leur emploi ou pour gagner un revenu. Le contribuable ne sera donc imposé que sur la partie de son revenu qui excède le niveau des dépenses affectées à la satisfaction de ses besoins essentiels et de ceux des personnes à sa charge et le niveau des coûts reliés à l'emploi ou pour gagner un revenu.

En matière d'équité, trois types de problèmes sont généralement rencontrés:

- les frais de subsistance (besoins essentiels) ne sont pas suffisamment reconnus, particulièrement pour les familles avec enfants;
- les frais reliés à l'occupation d'un emploi ou pour gagner un revenu ne sont pas entièrement considérés;
- les revenus assujettis à l'impôt ne sont pas tous imposés de façon uniforme ou font l'objet d'un ensemble de déductions introduites pour des motifs économiques ou autres qui ont parfois pour effet de soustraire à l'impôt une trop grande partie des revenus des contribuables bien nantis.

Le but de la présente section vise donc à faire le point sur les principaux problèmes d'équité que l'on retrouve actuellement dans les régimes de taxation et de transferts.

— Le traitement fiscal des familles avec enfants

Comme le régime d'imposition ne prend pas complètement en compte les besoins essentiels des enfants, les familles avec enfants sont particulièrement désavantagées par rapport aux couples sans enfant et aux célibataires. Les déductions pour enfants à charge varient non seulement de façon importante selon l'âge des enfants, mais elles s'avèrent également très inférieures au niveau des besoins reconnus aux enfants à charge dans le régime de transferts. L'exemption d'équivalent de personne mariée qui est accordée au premier enfant d'une famille monoparentale a aussi pour effet de privilégier ce type de ménage comparativement aux familles biparentales.

Le système fiscal québécois tient donc compte des besoins essentiels des enfants à charge de façon fort complexe et parfois incohérente, suivant les différentes formes de ménage ou d'organisation familiale. Par exemple, les besoins essentiels reconnus pour un enfant de 6 à 11 ans seront de 487 $ s'il vit dans une famille biparentale à revenu moyen (besoins reconnus dans le régime d'imposition), de 1 305 $ s'il vit dans une famille biparentale à l'aide sociale, ou de 4 257 $ s'il vit dans une famille monoparentale à revenu moyen.

La prise en compte des besoins essentiels des enfants à charge soulève également le débat sur la façon dont ces besoins essentiels doivent être considérés: par le maintien des allocations familiales comme c'est le cas actuellement ou par l'introduction d'exemptions pour enfants à charge dans le régime d'imposition? Chacune des deux méthodes comporte ses avantages et ses inconvénients. Un système d'allocations familiales est plus redistributif entre les familles avec enfants et payant des impôts qu'un système d'exemptions et il assure aux mères de famille travaillant au foyer une certaine indépendance financière. Par contre, un système d'exemptions personnelles s'inscrit davantage dans la cohérence d'un régime d'imposition en permettant de soustraire du revenu imposable les revenus affectés à la satisfaction des besoins essentiels des enfants à charge. Il est en outre plus équitable pour les familles à moyen ou haut revenus avec enfants lorsqu'on les compare aux ménages sans enfant. Enfin, il n'a pas d'incidence sur les familles à faible revenu qui reçoivent des transferts de l'État puisque leurs prestations totales tiennent compte des montants reçus en allocations familiales.

Les familles avec enfants et, de façon plus particulière, les familles monoparentales, sont désavantagées par l'actuelle déduction pour frais de garde qui ne tient pas compte de l'âge des enfants et, de ce fait, n'est pas représentative des frais réellement encourus pour en assurer la garde. Les études réalisées sur cette question démontrent que l'actuelle déduction pour frais de garde tend à être plutôt généreuse à l'égard des enfants d'âge scolaire alors qu'elle est nettement insuffisante à l'égard des enfants d'âge préscolaire. Quant à la subvention pour frais de garde, elle n'est accordée qu'aux ménages ayant recours à des services de garderie reconnus par l'Office des services de garde à l'enfance et, comme la majorité des parents utilisent des garderies non reconnues, la subvention actuelle ne touche que 13% des enfants qui y auraient autrement droit si elle s'appliquait à tous les modes de garde.

Le régime actuel de taxation est donc inéquitable pour les familles avec enfants puisqu'il ne reconnaît pas tous les coûts reliés à l'occupation d'un emploi pour ces familles. En outre, l'aide destinée à faciliter l'entrée sur le marché du travail au chef de famille monoparentale ou à un deuxième conjoint a jusqu'à présent été insuffisante quant à la garde des enfants pour la majorité des ménages à faible revenu.

— Certains problèmes spécifiques d'équité

Les régimes de taxation et de transferts comportent également divers problèmes d'équité à l'égard des couples, des étudiants et des personnes âgées de moins de 65 ans:

- Dans le cas des couples, l'exemption de conjoint est inférieure à l'exemption personnelle de base de sorte que le couple dont les deux conjoints sont sur le marché du travail bénéficie d'exemptions plus élevées que le couple dont un seul des conjoints occupe un emploi.
- Dans le cas des personnes de 65 ans ou plus qui sont encore sur le marché du travail, le niveau des exemptions qui leur est reconnu dans le régime d'imposition est supérieur à celui qui est reconnu aux travailleurs moins âgés, puisqu'ils ont droit à l'exemption en raison d'âge qui était de 2 100 $ en 1983.
- Dans le régime de transferts, les couples âgés de 65 ans ou plus qui sont sans revenu se voient garantir par l'État un revenu minimum de base de 10 884 $, comparativement à 7 821 $ pour le couple dont le chef est âgé de 30 à 64 ans. Dans

le cas d'un célibataire vivant seul, le revenu minimum de base garanti est de 6 146 $ s'il est âgé de 65 ans ou plus, et de 4 932 $ s'il est âgé de 30 à 64 ans. Le régime de transferts est donc plus généreux pour les personnes âgées, soit de 40% dans le cas du couple et de 25% dans le cas du célibataire.

- En ce qui concerne les jeunes de 18 à 20 ans, l'aide sociale leur accorde un soutien financier plus intéressant que le régime de prêts et bourses. Tout d'abord, l'aide sociale n'est pas remboursable alors que la partie de l'aide aux étudiants qui est accordée sous forme de prêt doit l'être. En deuxième lieu, le programme d'aide sociale, contrairement au régime de prêts et bourses, ne tient aucunement compte du revenu des parents dans l'établissement du montant de l'aide à recevoir.
- Le régime d'imposition n'est guère plus incitatif pour les jeunes qui désirent parfaire leur formation et investir dans leur capacité future à occuper un emploi. À cet égard, le régime d'imposition permet à un étudiant de déduire de son revenu uniquement ses frais de scolarité et non pas l'ensemble des frais généraux reliés aux études tels que, par exemple, les livres. De plus, la déduction pour frais de scolarité ne peut être transférée aux parents ni être reportée d'une année à l'autre par l'étudiant si celui-ci ne peut utiliser la déduction dans l'année courante.

— La taxation des hauts revenus

Un des objectifs à la base de notre régime d'imposition est que tout citoyen contribue au financement de l'État dans une proportion croissante à mesure qu'augmente sa capacité de payer des impôts. En vertu de ce critère, les contribuables à haut revenu doivent contribuer davantage relativement à leur revenu que les contribuables à faible ou moyen revenu. L'équité et la crédibilité du régime d'imposition basé sur une table des taux d'imposition progressive peuvent être facilement remises en cause lorsque ce critère n'est pas respecté.

Comme on l'a vu précédemment, l'addition et la multiplication, au cours des années, des dégrèvements fiscaux pour favoriser, par exemple, l'épargne, l'investissement ou la planification de la retraite permettent à nombre de contribuables bien nantis de réduire de façon importante leur impôt à payer.

Afin d'éviter de telles situations et de s'assurer que tout contribuable qui en a les ressources verse une contribution minimale à l'État, certaines mesures, comme on l'a dit, devraient être prises. L'instauration d'un impôt minimal ou la fixation d'une limite à l'utilisation de certaines déductions fiscales pourrait constituer des solutions pour améliorer l'équité et la crédibilité du régime d'imposition.

2. Les conséquences sur le comportement socio-économique des individus

Les régimes québécois de taxation et de transferts comportent certains effets néfastes pour toutes les catégories de ménages, des plus démunis aux mieux nantis. La section qui suit fait le point sur les conséquences du régime actuel de taxation sur les ménages à revenu moyen ou élevé. Dans un deuxième temps, on analyse les conséquences du régime actuel de transferts sur le comportement social et économique des individus, sur l'évolution de la clientèle à l'aide sociale et sur l'efficacité économique.

2.1 Les conséquences sur les ménages à revenu moyen ou élevé

Le taux marginal d'imposition ou, si l'on préfère, le taux d'imposition s'appliquant à la tranche supplémentaire de revenu gagné est un élément déterminant de l'offre de travail. Lorsque le travailleur devient lourdement taxé à la suite d'une augmentation de son revenu de travail, il aura tendance à vouloir éliminer son impôt en ne déclarant pas tous ses revenus au fisc (travail sur le marché noir) ou en participant à une sorte d'économie souterraine parallèle basée sur le troc ou l'échange de services et le développement d'activités non taxables. C'est ainsi qu'au Québec, le travail au noir s'est développé de façon alarmante dans certains secteurs d'activité. Par définition, l'ampleur du problème est difficile à cerner mais ses manifestations font partie de la vie de tous les jours. Qui n'a pas employé quelqu'un qui exige d'être payé en espèces ou qui refuse d'émettre des reçus pour les paiements effectués? Ces revenus non déclarés réduisent l'équité et l'efficacité du régime de taxation, l'État étant forcé de taxer plus fortement les revenus déclarés pour financer les dépenses publiques.

La présence des revenus non déclarés force donc le recours à des taux marginaux plus élevés et augmente davantage l'intérêt de l'évasion fiscale. De fait, plus l'impôt est élevé, plus grand est l'intérêt de s'y soustraire. Ainsi, il existe une limite à la pression fiscale. Lorsque l'on s'approche de ce point limite, toute augmentation supplémentaire du fardeau fiscal se traduit inévitablement, pour les particuliers, par une diminution supplémentaire de l'incitation au travail et une chute de l'emploi. Pour le gouvernement, les rentrées fiscales seront de moins en moins importantes suite à la contraction des revenus imposables.

Des taux marginaux d'imposition trop élevés ont également pour effet d'abaisser l'initiative, la motivation au travail et la productivité. Les travailleurs sujets à des taux d'imposition élevés auront tendance à refuser du temps supplémentaire et à opter davantage pour le loisir qui est devenu économiquement plus attrayant. Enfin, les travailleurs sujets à des taux d'imposition élevés auront tendance à négocier leur salaire après impôts et à exiger d'être rémunérés sous forme de bénéfices non taxables comme les congés, les réserves pour maladie ou des vacances additionnelles. Ces exigences finissent par créer des pressions sur les coûts de production et se traduisent par un affaiblissement de la capacité concurrentielle de l'économie tant sur le marché national qu'international.

Ce dernier aspect revêt une importance considérable pour le Québec en raison de la très grande ouverture de son économie sur les marchés mondiaux. À cet égard, le Québec se doit d'être davantage concurrentiel puisqu'il exporte environ 40% de son produit intérieur brut comparativement à 23% en moyenne pour la plupart des membres de l'O.C.D.E.

Le régime actuel d'imposition comporte enfin des lacunes particulières à l'égard de certains types de contribuables. Les hauts taux marginaux d'imposition comportent des effets démobilisateurs auprès des contribuables à revenu élevé qui pourront être désincités à résider ou à venir s'établir au Québec. Ainsi, il devient plus difficile pour les entreprises de recruter des cadres et de la main-d'oeuvre spécialisée ailleurs au Canada ou à l'étranger. Cette situation peut compromettre le développement de certains secteurs de pointe ou de technologie avancée.

Enfin, le régime actuel d'imposition ne favorise pas l'entrée sur le marché du travail d'un deuxième conjoint ou d'un chef de famille monoparentale. Les coûts reliés à l'occupation d'un emploi, et en particulier les frais de garde, constituent la principale barrière à leur entrée sur le marché du travail. À cet égard, le régime actuel d'imposition est loin de prendre pleinement en considération ces coûts puisque les déductions relatives à ces frais sont généralement insuffisantes et peu représentatives des frais réellement encourus pour les enfants en bas âge.

2.2 Les conséquences sur les ménages à faible revenu

On a vu dans les pages précédentes que l'addition, à la pièce et sans coordination véritable au cours des années, des programmes de transfert fait en sorte que beaucoup de prestataires ont peu d'incitation à retourner sur le marché du travail à faible salaire. Au contraire, ils ont souvent un intérêt financier à demeurer dépendants de l'État puisqu'un éventuel retour au travail à faible salaire ne ferait que compenser la perte des prestations qui en résulte. Les conséquences de cette situation sont multiples: croissance de la dépendance des personnes démunies face à l'État, création d'un cercle vicieux de la pauvreté transformant petit à petit les personnes sans emploi en pauvres permanents, explosion du nombre d'assistés sociaux et baisse du niveau de vie de l'ensemble de la société due à l'improductivité et au gaspillage de ressources humaines.

Le manque d'emplois, l'éclatement de la famille, une nouvelle éthique face au travail et une fiscalité qui laisse peu de place à l'amélioration de la situation financière du ménage à faible revenu réprésentent autant de facteurs qui ont contribué à la marginalisation et à l'éloignement d'une masse de plus en plus importante de citoyens du marché du travail.

Ainsi, au cours des dix dernières années, on a assisté à une explosion du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale qui sont aptes au travail. De fait, leur nombre a presque quadruplé depuis 1973, passant de 69 000 à 130 000 en 1978 et à 265 000 en 1983. En analysant ce phénomène, certains faits surprennent de façon particulière: tout d'abord, la régularité dans la progression de la clientèle.

À cet égard, on doit souligner que le taux de croissance du nombre de bénéficiaires aptes au travail a été constant tout au long de la période et qu'à l'exception de l'année 1982, où la récession fut particulièrement grave, il a été presque aussi élevé dans les années de bonne croissance économique (1973 à 1978) que dans les années de faible croissance (1978 à 1983). De fait, depuis 1973, la hausse annuelle du nombre de bénéficiaires aptes au travail n'a jamais été inférieure à 10%.

Un autre fait surprend également: la croissance du nombre de bénéficiaires d'aide sociale depuis 1972 est attribuable, dans une proportion de 90%, à l'augmentation du nombre de bénéficiaires aptes au travail. En 1973, moins de 40% des bénéficiaires de l'aide sociale étaient aptes au travail tandis qu'en 1983, cette proportion était passée à 66%. Enfin, l'augmentation effarante du nombre de jeunes de moins de 30 ans inscrits à l'aide sociale constitue un sujet de préoccupation pour toute la société québécoise. En 1973, moins de 10 000 personnes seules, aptes au travail et âgées de moins de 30 ans, étaient inscrites à l'aide sociale; leur nombre, en 1983, était passé à 76 000, ce qui est déjà deux fois plus que les 39 000 qu'elles étaient trois ans auparavant.

Différents facteurs expliquent cet état de fait. Tout d'abord, l'extraordinaire resserrement du marché du travail au cours de ces dix dernières années constitue certes le facteur déterminant de l'augmentation du nombre de chômeurs et de bénéficiaires de l'aide sociale et ce, particulièrement chez les jeunes qui sont sous-scolarisés et sans expérience du marché du travail. Ce resserrement du marché du travail résulte non seulement de la récente récession, mais également de l'entrée massive des femmes et des jeunes sur le marché du travail qui a gonflé la population active de 2 500 000 qu'elle était en 1973 à 3 100 000 en 1983. Pendant cette même période, le taux de chômage annuel au Québec est passé de 6,8% à 13,9%. Quant au taux de chômage chez les jeunes de 15 à 24 ans (ramené sur une base comparable), il est passé de 11,7% à 23,0%.

Aussi, il faut reconnaître que le manque d'intégration des régimes de taxation et de transferts engendre des taux marginaux implicites de taxation de l'ordre de 75% à 100% pour ceux qui reçoivent les prestations ordinaires du programme d'aide sociale et contribue par le fait même à l'augmentation du nombre d'assistés sociaux, d'une part, en ne les incitant pas suffisamment à quitter l'aide sociale et, d'autre part, en ne leur fournissant pas, pendant leur période d'inactivité, les outils ou les programmes qui pourraient favoriser leur retour sur le marché du travail.

L'éclatement des structures familiales constitue un autre facteur qui a provoqué le gonflement du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale. De 1976 à 1982, le nombre de familles monoparentales a augmenté de 57% et les trois quarts de ces familles monoparentales dont le chef a moins de 30 ans vivent maintenant de l'aide sociale. L'augmentation importante du nombre de divorces a laissé un nombre important de jeunes mères de famille sans emploi et sans ressource. Un nombre important d'entre elles qui étaient demeurées au foyer pour s'occuper de leurs enfants ont peu d'expérience du marché du travail et ne peuvent espérer que des emplois non-spécialisés et faiblement rémunérés.

Comme on l'a vu précédemment, les coûts élevés de frais de garde constituent une barrière sérieuse à leur réintégration au marché du travail car ces frais sont faiblement pris en compte par les régimes actuels de taxation et de transferts. En 1983, plus de 72 000 familles monoparentales étaient inscrites à l'aide sociale et 40% de ces familles avaient un chef âgé de moins de 30 ans.

Dans ce processus de dépendance croissante des individus face à l'État, l'ensemble de la société est perdante. Le gonflement constant du nombre de personnes improductives constitue un gaspillage énorme de ressources humaines qui a pour effet de réduire le niveau de bien-être de l'ensemble de la population. Quant aux bénéficiaires de l'aide sociale, aptes au travail, particulièrement ceux âgés entre 30 et 64 ans et ceux de moins de 30 ans avec enfants, ils en sont réduits à un niveau de vie qu'ils ne pourraient, de toute façon, augmenter s'ils acceptaient un emploi à faible salaire.

S'ils sont incapables de se trouver un emploi suffisamment rémunéré, la seule façon d'augmenter leur revenu disponible est de recourir au travail sur le marché noir, ce qui leur permettra d'augmenter leur revenu sans devoir perdre leurs prestations. Ceci a pour effet d'accentuer le rétrécissement de l'assiette fiscale et de mettre davantage de pression sur le contribuable qui est appelé à financer les coûts du régime de transferts. Le cercle vicieux de la pauvreté engendre donc celui de la pression fiscale.

Voilà quelle est la dynamique qui risque d'animer les finances publiques lorsque des mesures rigoureuses ne sont pas adoptées pour assurer une meilleure intégration des régimes d'imposition et de transferts. Il existe toutefois des solutions à ces problèmes. La récession de 1982 a d'ailleurs permis à la plupart des états industrialisés de prendre conscience que l'établissement d'une société juste pour tous, y compris les plus démunis, reposait d'abord et avant tout sur des politiques favorisant la croissance économique et la prise en charge des individus par eux-mêmes. Une économie en décroissance peut difficilement améliorer le sort des citoyens les moins nantis.

Dans cette optique, divers programmes destinés à favoriser l'intégration des jeunes assistés sociaux au travail ont déjà été mis sur pied et commencent à donner des résultats positifs. Cela ne constitue toutefois qu'une étape et des efforts similaires devront également être entrepris auprès de leurs aînés. La relance économique devra également être appuyée par un système fiscal plus juste et plus incitatif basé sur la revalorisation du travail et l'intérêt des particuliers à améliorer leur sort par le travail. La réforme envisagée est ambitieuse et stimulante, car elle est susceptible d'insuffler un dynamisme nouveau à l'économie du Québec.

3. La réforme

Comme solution aux problèmes énoncés précédemment, le *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers* propose un réaménagement majeur du régime de taxation et des programmes de transfert en vigueur au Québec. Bien que le système fiscal ait fait constamment l'objet de modifications au cours des années, le réaménagement proposé par le *Livre blanc* est le plus important à survenir depuis que l'impôt sur le revenu a été instauré par le gouvernement du Québec en 1954 et concerne sans exception chaque Québécois et chaque Québécoise, des mieux nantis aux plus démunis.

Pour la première fois au Canada, un gouvernement propose une intégration complète et entière des régimes de taxation et de transferts. Traditionnellement, les politiques de taxation des différents gouvernements ont toujours été considérées comme une entité complètement indépendante du régime de transferts, de sorte qu'on a créé deux régimes monolithiques, l'un conçu en fonction des riches, l'autre pour les pauvres.

Dans de telles circonstances, il ne faut pas s'étonner du manque d'harmonie ou d'interrelations entre les deux régimes. Qu'arrive-t-il, par exemple, lorsqu'un individu désireux d'améliorer son sort quitte l'aide sociale pour un emploi? De quelle façon s'effectue le passage du régime de transferts au régime de taxation à mesure qu'augmente son revenu d'emploi? La réforme vise donc non seulement à corriger les lacunes propres au régime de taxation et au régime de transferts et à les simplifier, mais également à faciliter l'intégration et le passage d'un régime à un autre, de façon à valoriser le travail et à favoriser une prise en charge de l'individu par lui-même dans un environnement favorable au développement de l'économie et ce, pour le bénéfice et le mieux-être de l'ensemble de la collectivité.

3.1 Les grandes orientations de la réforme

Compte tenu de la problématique qui a été identifiée antérieurement, la réforme vise quatre grandes orientations principales:

- Une baisse des impôts en faveur des contribuables dont les besoins essentiels sont insuffisamment pris en compte dans le régime actuel. La réforme vise principalement les familles avec enfants qui verront leur seuil d'imposition nulle[6] relevé considérablement. L'introduction d'une nouvelle table des taux d'imposition dont les taux marginaux sont réduits, d'un nouvel ensemble de déductions et d'exemptions personnelles de même que d'une réduction forfaitaire d'impôts sur les premiers dollars d'impôt à payer auront pour effet de soustraire un nombre important de contribuables à l'impôt et de réduire le fardeau de ceux qui y demeurent assujettis. Cette baisse des impôts créera un environnement plus favorable au développement économique du Québec et rendra la fiscalité québécoise plus concurrentielle à l'égard des contribuables à revenu moyen ou élevé.

- Une plus grande incitation financière pour les travailleurs à faible revenu à conserver leur emploi plutôt qu'à devenir dépendants de l'État. Le réaménagement rend financièrement plus intéressant pour les travailleurs de conserver leur emploi, même à faible salaire, plutôt que d'être dépendants de l'État. À l'inverse, les bénéficiaires du nouveau programme de garantie de revenu seront davantage incités à réintégrer le marché du travail puisqu'ils conserveront une plus grande partie de leurs revenus d'emploi que dans le régime actuel. Les plus démunis ne devraient pas être sujets à des taux marginaux implicites de taxation plus élevés que ceux des hauts salariés, comme c'est le cas dans le régime actuel.

- Une nouvelle approche en matière de lutte contre la pauvreté qui consiste à exiger, en contrepartie des transferts versés, que les bénéficiaires demeurent actifs en participant à des activités favorisant leur réintégration au marché du travail. À cet égard, la réforme propose que le programme actuel d'aide sociale ne continue de s'appliquer qu'aux personnes inaptes au travail et qu'un nouveau programme de garantie de revenu, à prestation variable selon leur disponibilité, s'applique aux personnes aptes au travail. Ainsi le nouveau régime garantira un niveau de revenu disponible plus élevé aux bénéficiaires de programmes de transfert aptes au travail qui feront un effort particulier pour favoriser et faciliter leur retour au travail. Des programmes seront ainsi créés afin qu'ils puissent parfaire leur formation académique et professionnelle ou acquérir une expérience de travail. Dans le programme actuel d'aide sociale, le même niveau de prestations est généralement accordé aux prestataires aptes et inaptes au travail[7]. De plus, les bénéficiaires aptes au travail obtiennent le même niveau de prestations même s'ils ne sont pas disponibles pour participer à des programmes favorisant le relèvement de leur « employabilité ».

6. Par seuil d'imposition nulle, on entend le revenu à partir duquel le contribuable devient assujetti à l'impôt.
7. À l'exception toutefois des bénéficiaires aptes au travail de moins de 30 ans sans enfant.

- Une nouvelle approche qui favorise l'autonomie financière et la prise en charge des individus et des familles par eux-mêmes. Ainsi, les ménages à faible revenu ne devraient pas payer d'impôt tant que leurs revenus ne sont pas suffisants pour assurer la satisfaction de leurs besoins essentiels. De la même façon, ces ménages ne devraient pas payer de taxes foncières et de taxes à la consommation à l'égard de ces mêmes besoins essentiels. Un crédit de taxes foncières et un crédit de taxe de vente sont d'ailleurs introduits afin d'éviter que cette situation ne se produise.

  Par ailleurs, les familles à revenu moyen ou celles dont les revenus sont suffisants pour qu'elles soient assujetties à l'impôt ne devraient pas recevoir de transferts de l'État pour subvenir à leurs besoins, le régime de taxation assurant une meilleure reconnaissance des besoins des contribuables et de ceux des personnes qui sont à leur charge.

3.2 La charpente de la réforme

Le *Livre blanc* propose un choix entre trois grandes options de réforme dont chacune permet d'atteindre à divers degrés les mêmes objectifs. Ces grandes options, qui seront décrites plus loin, sont soumises à la population et feront l'objet d'une large consultation. Le gouvernement privilégie déjà une de ces trois options mais il pourrait aller plus ou moins loin dans sa réforme selon le consensus social qui se dégagera.

Avant de présenter chacune de ces trois options, il importe toutefois de souligner que chacune d'entre elles s'articule autour d'un ensemble de mesures communes en matière de taxation et de transferts. Ces mesures visent à corriger les problèmes particuliers d'équité, d'incitation au travail, de concurrence fiscale et d'intégration qui ont été identifiés précédemment. Toutefois, elles peuvent varier dans leurs modalités d'application en fonction des objectifs de chacune des options de réforme. Ainsi, lorsque cela sera possible, des précisions seront fournies à cet égard de même qu'à l'égard de leur impact sur certains contribuables-types. Les chiffres cités sont en dollars de 1983.

— Les mesures en matière de taxation

En matière de taxation, les mesures communes à chaque option sont les suivantes:

a) Introduction d'une nouvelle table des taux d'imposition se caractérisant par des taux marginaux réduits et intégrant la réduction actuelle d'impôt de 3%. En outre, une réduction forfaitaire d'impôts est également introduite afin de soustraire à l'impôt sur le revenu les personnes qui reçoivent des transferts. Pour un couple, la réduction forfaitaire d'impôts varie de 410 $ à 530 $ selon l'option. Dans ce dernier cas, cela signifie qu'un couple n'aura pas à payer les premiers 530 $ d'impôt autrement payables.

   La réduction forfaitaire d'impôts permet de hausser considérablement le niveau de revenu à partir duquel le contribuable devient imposable (seuil d'imposition nulle). À titre d'exemple, un contribuable marié ayant deux enfants âgés de 6 et 11 ans commence, dans le régime d'imposition actuel, à payer des impôts lorsque son revenu dépasse 11 918 $. Dans l'option II, il ne paiera des impôts que lorsque son revenu aura atteint 16 588 $. Ce relèvement du seuil d'imposition nulle aura pour effet de diminuer le fardeau fiscal tout au long de l'échelle des revenus imposables. Dans le cas de cette famille de deux enfants dont le chef de famille reçoit un salaire de 30 000 $, cette nouvelle structure de taxation résulte en une réduction du fardeau fiscal d'environ 700 $ dans l'option II.

   De la même façon, le niveau à partir duquel le contribuable devient imposable au taux marginal maximum est augmenté considérablement. Dans la table actuelle des taux d'imposition, le seuil d'imposition maximale est atteint lorsque le revenu est de 60 714 $. Après la réforme, ce seuil d'imposition maximale sera porté à 69 773 $ dans l'option I, à 70 562 $ dans l'option II et à 71 760 $ dans l'option III. Aussi, le taux marginal maximum (fédéral et québécois) d'imposition sera réduit de 60,4% à 58,4% dans les options I et II et à 56,4% dans l'option III.

b) Réaménagement du système d'exemptions personnelles de façon à soustraire à l'impôt les revenus servant à défrayer les besoins essentiels et de façon à corriger certains problèmes d'équité du régime d'imposition actuel. Ce réaménagement implique:
   - l'égalisation de l'exemption personnelle de base et de l'exemption de conjoint à 4 392 $;
   - l'extension de l'exemption de conjoint aux conjoints de fait (couples non mariés);
   - l'introduction d'une nouvelle exemption de 684 $ pour les personnes habitant seules un logement autonome;

- la prise en compte complète des besoins essentiels des enfants dans le régime d'imposition; à cet égard, le *Livre blanc* propose d'introduire une exemption pour enfants à charge pour les enfants de moins de 16 ans et de hausser l'exemption existante pour ceux de 16 à 20 ans. La réforme reconnaît aussi que la présence d'un premier enfant occasionne plus de dépenses que chacun des suivants. Cette exemption, qui varierait de 1 224 $ à 1 698 $, selon l'option retenue et selon le rang de l'enfant, s'appliquerait à tout enfant à charge de moins de 21 ans. Les allocations familiales actuelles pourraient continuer de s'appliquer pour les ménages qui le désirent. Les montants ainsi obtenus seraient toutefois pris en compte dans le montant des prestations reçues par le ménage ou des impôts qu'il paye. L'actuelle allocation de disponibilité ne serait maintenue que pour les enfants de moins de deux ans;
- l'introduction d'une nouvelle exemption pour le premier enfant de famille monoparentale en remplacement de l'actuelle exemption d'équivalent de personnes mariées; à cet égard, deux propositions sont envisagées dans le *Livre blanc*. La première proposition consiste à maintenir l'exemption de ce premier enfant au niveau de l'exemption de conjoint (4 392 $). La deuxième proposition accorde une exemption égale à 150% de l'exemption accordée au premier enfant d'une famille biparentale, soit 2 547 $, mais augmente la subvention pour frais de garde jusqu'à 100% des frais encourus;
- l'augmentation importante de l'exemption pour autre personne à charge de 21 ans et plus. Cette exemption qui s'applique également aux enfants à charge âgés de 21 ans et plus qui sont handicapés ou encore aux études, passe de 1 260 $ à 4 177 $;
- l'introduction d'un nouveau système où les exemptions des personnes à charge seraient réduites à partir du premier dollar de revenu de la personne à charge plutôt qu'à partir d'un certain niveau de revenu comme dans le système actuel;
- l'abolition des mesures fiscales suivantes:

l'exonération des premiers 500 $ de revenus de bourse d'études;

l'exemption en raison d'âge pour les personnes âgées qui sont encore au travail.

c) Modification des déductions fiscales suivantes:
   - augmentation de la déduction générale pour frais reliés à l'emploi de 3% du revenu d'emploi à 6% de ce même revenu. La déduction maximale passe de 500 $ à 750 $;
   - augmentation de la déduction maximale de frais de garde de 2 000 $ à 3 120 $ pour les enfants d'âge préscolaire et réaménagement de la déduction pour les enfants d'âge scolaire. Cette dernière serait ramenée à 1 560 $ pour les enfants de 6 à 11 ans et serait abolie pour les enfants âgés de 12 et 13 ans; possibilité de réclamation par le conjoint ayant le revenu le plus élevé; introduction d'un statut fiscal spécial pour les gardiens d'enfants afin de tenir compte de façon forfaitaire des dépenses encourues pour gagner un revenu de garde et de simplifier la déclaration des revenus nets de garde. Cette dernière mesure devrait faciliter aux parents l'obtention de reçus pour fins fiscales lorsque leurs enfants font l'objet de garde en milieu familial;
   - possibilité de transférer aux parents la déduction pour frais de scolarité d'un étudiant à charge ou de permettre à l'étudiant de la reporter ultérieurement si elle n'est pas utilisée au cours d'une année donnée d'imposition;
   - abolition de la déduction générale de 100 $.

d) Introduction pour les familles à faible revenu d'un crédit de taxe de vente variant, selon l'option choisie, de 60 $ à 150 $ pour chaque conjoint et de 20 $ à 50 $ pour chaque enfant à charge. Ce crédit, qui est réduit au taux de 3% du revenu excédant le seuil d'imposition nulle, a pour effet de rembourser aux familles à faible revenu les taxes de vente qu'elles paient à l'égard de leurs besoins essentiels.

e) Réaménagement de l'actuel programme de remboursement d'impôts fonciers. La partie des taxes foncières correspondant aux besoins essentiels, soit 215 $ par conjoint et 55 $ par enfant à charge, a été retranchée dans le calcul du crédit de taxes foncières et a été intégrée à l'exemption personnelle de base. Suite à ce réaménagement, le crédit maximum de taxes foncières qui peut être obtenu par un contribuable a été fixé à 320 $ et est réduit de 2% du revenu excédant le seuil d'imposition nulle (voir *Livre blanc*, page 250). Dans l'éventualité où un système d'allocation au logement serait instauré, comme en fait état le *Livre vert sur l'habitation*, le nouveau crédit de taxes foncières y serait intégré.

— Les mesures en matière de transferts

En matière de transferts, les mesures suivantes sont communes aux trois options:

a) Pour les personnes aptes au travail, création d'un programme de garantie de revenu intégrant les différents programmes de transfert qui leur sont actuellement offerts, soit l'aide sociale, le supplément au revenu de travail, les subventions pour la garde d'enfants, les crédits de taxes foncières et de vente, etc. Le niveau des prestations sera fixé en fonction du niveau observé des dépenses encourues par les ménages à faible revenu pour la satisfaction de leurs besoins essentiels. Ce nouveau programme de garantie de revenu ne sera pas accessible uniquement aux personnes sans emploi mais également aux travailleurs à faible revenu afin de les inciter à conserver leur emploi et de leur assurer un revenu adéquat sur le marché du travail.

b) Possibilité pour les bénéficiaires du programme de garantie revenu d'augmenter le niveau de leurs prestations en participant à des activités favorisant leur réinsertion au marché du travail telles que des travaux communautaires, des stages en industrie ou un retour à l'école. Au lendemain de la réforme, les options II et III garantissent le niveau actuel des prestations à tous les bénéficiaires qui sont disponibles pour participer à de telles activités ou pour se chercher du travail, tandis que l'option I garantit ce niveau même à ceux qui ne sont pas disponibles. Dans les options II et III, le niveau actuel des prestations sera toutefois réduit par une modification au système actuel de pénalités de la Loi sur l'aide sociale au niveau des besoins de court terme si le bénéficiaire refuse de participer à ces programmes de réinsertion, de chercher activement un emploi ou d'occuper un emploi. Pour les bénéficiaires âgés de 30 ans et plus ou de moins de 30 ans avec enfants, ce niveau de prestations, équivalant aux besoins de court terme, représente grosso modo dans la plupart des cas ce qui est actuellement versé en Ontario. Certains exemples précis d'application de cette nouvelle politique sont décrits à la section 3.3 de ce document et dans les schémas du chapitre VI du *Livre blanc* (pages 269 à 281).

c) Dans le cas des célibataires de moins de 30 ans sans personne à charge, le niveau annuel de leurs prestations sera légèrement plus élevé qu'actuellement mais il demeurera inférieur à celui des célibataires plus âgés. Toutefois, ce prestataire de moins de 30 ans pourra augmenter son revenu disponible de 1 500 $ à 2 000 $ s'il participe à des programmes de réinsertion sur le marché du travail.

d) Dans le nouveau programme de garantie de revenu, le taux de réduction des prestations par dollar de revenu gagné a été abaissé afin de permettre aux bénéficiaires de conserver une plus grande partie de leur revenu de travail s'ils réintègrent le marché du travail à faible salaire. Dans le système fiscal actuel, le bénéficiaire d'aide sociale fait face à des taux marginaux implicites de taxation de 75% s'il bénéficie du supplément au revenu de travail (SUPRET) et de 100% s'il n'en bénéficie pas, car ses prestations sont réduites, à partir d'un certain niveau de revenu, de pratiquement un dollar pour chaque dollar de revenu gagné. Il n'a donc que peu d'intérêt à retourner au travail à faible salaire puisque ce faisant, il n'augmente pas son revenu disponible.

   Le nouveau programme de garantie de revenu améliore sensiblement l'incitation au travail en ramenant les taux marginaux implicites de taxation à 50% dans les options II et III. Les travailleurs à faible revenu gardent ainsi une plus grande partie de leur revenu de travail lorsqu'ils se trouvent un emploi sur le marché du travail. Ce nouveau programme est également avantageux pour les travailleurs à faible revenu âgés de moins de 30 ans qui seront admissibles à ces prestations alors que dans le régime actuel, ils n'ont pas accès aux prestations du programme de supplément au revenu de travail.

e) Maintien de l'actuel programme d'aide sociale pour les personnes inaptes au travail et possibilité pour ces personnes d'adhérer au nouveau programme de garantie de revenu si tel est leur choix. Le gouvernement examine également la possibilité de transférer l'administration de ce programme à la Régie des rentes.

   Les personnes ayant été jugées inaptes par un comité médical à occuper un emploi dans l'immédiat en raison de leur état physique ou mental, seraient considérées inaptes temporaires pour des raisons de santé. Elles seraient admissibles au programme de garantie de revenu et obtiendraient le niveau de prestations accordé aux personnes qui participent à des activités communautaires.

f) Possibilité de prise en compte du revenu des parents dans le calcul de la prestation à verser aux bénéficiaires du programme de garantie de revenu âgés de 18 à 20 ans; si les parents ont les revenus nécessaires pour assurer les besoins

essentiels de ce jeune, aucune prestation ne sera versée. Cette nouvelle disposition respecterait toutefois les droits des prestataires et ne s'appliquerait qu'aux jeunes qui auraient 18 ans après l'entrée en vigueur de la réforme.

g) Réaménagement important de la subvention pour frais de garde par:
   - l'intégration dans le programme de garantie de revenu de la subvention pour frais de garde (50% à 67% des frais encourus seront compensés selon l'option choisie) qui serait ajoutée aux besoins essentiels reconnus;
   - l'extension de la subvention pour frais de garde à tous les modes de garde et non plus seulement aux enfants gardés par des établissements détenant un permis de l'Office des services de garde à l'enfance;
   - fixation de la limite des frais admissibles au même niveau que dans le régime d'imposition, soit 3 120 $ pour chaque enfant d'âge préscolaire et de 1 560 $ pour chaque enfant de 6 à 11 ans;
   - accessibilité de l'aide à la garde autant à ceux qui participent à des programmes préparatoires à l'emploi qu'aux travailleurs à faible revenu.

— Les mesures d'intégration des régimes de taxation et de transferts

Afin d'assurer une meilleure intégration entre les régimes de taxation et de transferts et d'éviter ainsi, d'une part, que les personnes recevant des transferts du gouvernement n'aient pas à payer des impôts et, d'autre part, que des transferts ne soient versés aux personnes autonomes financièrement et sujettes à l'impôt sur le revenu, chacune des options propose les mesures suivantes:

- Harmonisation des besoins essentiels reconnus dans le cadre du programme de garantie de revenu avec ceux reconnus dans le régime d'imposition.
- Application de taux uniformes d'indexation aux exemptions personnelles et aux prestations des programmes de transfert afin de maintenir et de préserver l'intégration des deux régimes dans le temps.
- Adoption de définitions communes ou compatibles de revenus, d'actifs et de besoins à considérer, d'unité déclarante et de période de comptabilisation dans les régimes d'imposition et de transferts.
- Comme on l'a vu précédemment, introduction d'une réduction forfaitaire d'impôts destinée à hausser le seuil d'imposition nulle et ainsi éviter qu'un contribuable paie des impôts alors qu'il est encore admissible à des transferts.

3.3 Les trois options de réforme

Le *Livre blanc* propose trois options représentant chacune une approche distincte dans la poursuite des objectifs de la réforme. Chacune des options est conçue de façon à permettre l'atteinte, à divers degrés, de chacun des objectifs de la réforme et à respecter la marge de manoeuvre de 600 millions que le gouvernement s'est fixée comme coût pour l'implantation complète de la réforme. Ce coût de 600 millions représente à la fois des diminutions d'impôts pour les contribuables à revenu moyen et élevé et des améliorations aux programmes de transfert pour les ménages à faible revenu.

L'option I

- En matière de lutte contre la pauvreté et d'incitation au travail, l'option I s'inspire largement du régime actuel et s'avère la plus conservatrice face à la poursuite des objectifs définis précédemment. Cette option favorise d'abord et avant tout la protection du revenu car elle accorde aux bénéficiaires du programme de garantie de revenu un niveau de prestations relativement élevé même s'ils refusent de participer à une activité préparatoire à l'emploi.

  Pour une famille biparentale ayant deux enfants de plus de 6 ans, l'option I garantit une prestation de 10 656 $ à tous les bénéficiaires, qu'ils soient disponibles ou non à participer à des activités préparatoires à l'emploi (formation académique ou professionnelle, stage en industrie, etc.), comparativement à une prestation de 10 466 $ dans le régime de transferts actuel. Un montant supplémentaire d'environ 1 000 $ (11 651 $) est accordé à ceux qui participent effectivement à de telles activités (voir schéma III).

- Afin de permettre au gouvernement de respecter sa marge de manoeuvre de 600 millions à l'égard de la réforme, l'option I doit, en contrepartie du niveau élevé des prestations qu'elle préconise, réduire plus rapidement ces mêmes prestations lorsqu'un revenu de travail est gagné. L'absence d'une telle mesure aurait pour effet de rendre admissibles à des transferts des ménages à revenu moyen, ce qui signifierait évidemment des coûts plus élevés pour le gouvernement.

À titre d'exemple, le bénéficiaire de l'aide sociale ayant deux enfants en bas âge retire actuellement un gain horaire net de 0,84 $ s'il quitte l'aide sociale pour réintégrer le marché du travail au salaire minimum de 4,00 $. L'option I, en réduisant le taux marginal implicite de taxation à 67%, permet d'augmenter ce gain horaire net à 1,45 $. Les données correspondantes pour le bénéficiaire qui réintègre le marché du travail au salaire industriel moyen (10,75 $ l'heure) indiquent un gain horaire net de 4,44 $ dans l'option I comparativement à 4,25 $ dans le système fiscal actuel.

- En matière d'imposition, l'option I propose une réduction moyenne des taux marginaux d'imposition des contribuables. Tout comme l'option II, elle propose un réaménagement de la table des taux d'imposition qui ramène le taux maximum de 60,4% à 58,4%.
- L'option I propose le statu quo en matière de taxe de vente.

L'option II

- En matière de lutte contre la pauvreté et de transferts aux particuliers, l'option II va plus loin que l'option I dans la poursuite des objectifs de la réforme. Alors que l'option I garantit le niveau actuel de prestations à tous les bénéficiaires sans exception, l'option II préconise une nouvelle approche en vertu de laquelle les bénéficiaires aptes au travail doivent être disponibles pour participer à des activités préparatoires à l'emploi (travaux communautaires, formation académique ou professionelle, stages en entreprise, etc.) ou pour se chercher du travail s'ils veulent obtenir un niveau de prestations équivalant au niveau actuel.

  Quant aux bénéficiaires qui ne sont pas disponibles, soit parce qu'ils refusent un emploi ou qu'ils refusent de participer à des activités préparatoires à l'emploi, l'introduction d'un nouveau système de pénalités aurait pour effet de réduire au niveau des besoins essentiels de court terme le niveau de leurs prestations. Ce niveau de prestations inférieur s'appliquera lorsqu'après avoir été personnellement rejoints, les bénéficiaires auront signifié leur refus aux responsables de l'application du programme. Quant aux bénéficiaires disponibles pour participer à une démarche de réinsertion, leurs prestations seraient maintenues au niveau actuel au lendemain de la mise en place de la réforme jusqu'à ce qu'elles représentent le niveau des besoins essentiels à court terme plus leurs besoins en habillement.

  Dans le cas de la famille-type de deux enfants âgés de moins de 6 ans, l'option II garantit un peu plus que le niveau actuel des prestations (10 974 $ versus 10 941 $) à ceux qui participent à des activités préparatoires à l'emploi. Comme on l'a vu antérieurement, le niveau actuel est aussi garanti, au lendemain de la mise en application de la réforme, à ceux qui recherchent activement une activité préparatoire à l'emploi. La prestation de ceux qui refusent de participer à ces activités ou qui ne sont pas disponibles à le faire, serait réduite à 8 724 $, ce qui correspond aux dépenses nécessaires pour la satisfaction de leurs besoins essentiels à court terme. Ce niveau correspond également à la prestation versée en Ontario pour ces familles (voir schémas I, II et III du présent document et le chapitre VI du *Livre blanc*). L'option II accorde donc une rémunération supplémentaire aux prestataires qui sont actifs ou qui font un effort particulier pour faciliter leur retour au travail. Cette approche concorde d'ailleurs avec l'esprit de l'actuelle Loi sur l'aide sociale qui prévoit qu'un régime de pénalité peut être appliqué aux bénéficiaires qui refusent un emploi ou la participation à des activités préparatoires à l'emploi.

  L'option II augmente l'incitation au travail des personnes à faible revenu en leur permettant de conserver une plus grande partie de leur revenu de travail s'ils retournent sur le marché du travail. L'option II diminue à 50% le taux marginal de réduction des prestations par dollar gagné sur le marché du travail pour les personnes à faible revenu, taux qui est actuellement de plus de 75%. Cela signifie qu'un retour au travail entraînera pour ces derniers une plus forte augmentation de leur revenu disponible.

  À titre d'exemple, l'option II permet au bénéficiaire du programme de garantie de revenu ayant deux enfants en bas âge d'augmenter son gain horaire net de 0,84 $ (dans le système actuel) à 2,06 $ s'il quitte l'inactivité pour occuper un emploi au salaire minimum. S'il se trouve un emploi au salaire industriel moyen (10,75 $ l'heure), son gain horaire net sera de 5,61 $ comparativement à seulement 4,25 $ dans le système actuel.

- En matière d'imposition, l'option II propose une réduction des impôts comparable à celle proposée dans l'option I. Dans le cas de la famille-type ayant deux enfants âgés de 6 à 11 ans, la réduction de la contribution nette à l'État se situera entre 600 $ et 700 $ pour tout revenu se situant entre 15 000 $ et 30 000 $ et à environ 950 $ pour un revenu de 50 000 $.

- L'option II propose le statu quo en matière de taxe de vente.

L'option III

- L'option III est l'option la plus ambitieuse face à l'atteinte des objectifs de la réforme. Cette option propose une réduction plus forte des impôts pour tous les contribuables. Cette réduction supplémentaire d'impôts serait financée par un élargissement de l'assiette de la taxe de vente à l'ensemble des biens de consommation à l'exception des aliments, des médicaments prescrits et des services professionnels.

  L'élargissement de l'assiette de la taxe de vente produirait une marge de manoeuvre supplémentaire de 900 millions qui serait utilisée pour réduire de façon substantielle les impôts à payer de l'ensemble des contribuables. Dans le cas de la famille-type de deux enfants âgés de 6 à 11 ans, la réduction d'impôts serait de 929 $ pour un revenu de 15 000 $, de 1 085 $ pour un revenu de 20 000 $, de 1 201 $ pour un revenu de 30 000 $ et de 1 958 $ pour un revenu de 50 000 $. Pour les familles à haut revenu, le taux marginal maximum d'imposition serait ramené de 60,4% à 56,4%, comparativement à 58,4% dans les options I et II.

  Lorsque l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente est pris en compte, on constate que la contribution nette à l'État de cette famille de deux enfants a été réduite de 661 $ pour un revenu de 15 000 $, de 738 $ pour un revenu de 20 000 $, de 742 $ pour un revenu de 30 000 $ et enfin, de 1 365 $ pour un revenu de 50 000 $. Les données du tableau 5 démontrent que l'option III est plus intéressante que les deux autres options pour les contribuables à revenu élevé tandis qu'elle est à peu près équivalente aux deux autres pour les contribuables à revenu faible et moyen, sinon légèrement avantageuse. Il est également à noter que dans l'option III, le nouveau crédit de taxe de vente[8] permet également aux personnes ne payant pas d'impôt sur le revenu, d'éviter de payer la taxe de vente sur leurs besoins essentiels.

- Sur le plan de l'incitation au travail, l'option III est similaire à l'option II et préconise un taux marginal de réduction des prestations de 50% pour les bénéficiaires du programme de garantie de revenu qui retournent sur le marché du travail. Les gains horaires nets résultant d'un retour sur le marché du travail sont les mêmes que ceux observés dans l'option II.

- En matière de prestations, l'approche retenue par l'option III est également semblable à l'option II. Les bénéficiaires des programmes de transfert devront être disponibles pour participer à des programmes favorisant leur réinsertion sur le marché du travail ou prêts à se chercher un emploi s'ils veulent obtenir le niveau actuel des prestations ou plus. Dans l'option III, le niveau des prestations est toutefois plus élevé que dans l'option II afin de tenir compte de l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente. Cet élargissement est compensé par l'intégration dans la prestation d'un crédit de taxe de vente qui vient rembourser le montant de la taxe de vente qui a été défrayé par le bénéficiaire sur ses achats servant à la satisfaction de ses besoins essentiels.

8. Dans l'option III, le crédit de taxe de vente est égal à 150 $ pour chacun des conjoints et à 50 $ pour chacun des enfants à charge. Il est réduit au taux de 3% du revenu excédant le seuil d'imposition nulle. À titre d'exemple, pour une famille de 2 enfants, le crédit maximum de 400 $ est accordé lorsque le revenu est inférieur à 18 900 $ (voir *Livre blanc*, tableau VI.13).

4. Les effets de la réforme

Parmi les principales interrogations que suscite le *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, les effets de la réforme sur la situation financière et fiscale des ménages constituent évidemment une préoccupation majeure. S'il importe de déterminer comment l'ensemble des particuliers seront touchés par la réforme, il importe également de voir comment se répartiront les bénéfices de la réforme entre les différentes catégories de ménages. La présente section illustrera de plus les effets de la réforme sur l'économie et l'emploi de même que sur les équilibres financiers du gouvernement.

4.1 Sur la situation fiscale des ménages

L'implantation complète de la réforme représente un coût d'environ 600 millions pour le gouvernement. À ce montant, s'ajoute la participation de 50% du gouvernement fédéral aux coûts du nouveau régime de garantie de revenu qui varie selon l'option retenue entre 200 et 300 millions. La réforme représente donc un bénéfice monétaire pour l'ensemble des ménages québécois variant entre 770 et 875 millions selon l'option retenue. Pour les ménages, ce bénéfice monétaire se traduira par une baisse d'impôts ou une augmentation des transferts qu'ils recevront du gouvernement.

— Les bénéficiaires de la réforme

Les couples avec enfants sont les principaux bénéficiaires de la réforme puisqu'une partie substantielle des coûts affectés à la réforme est utilisée à mieux compenser les besoins essentiels des personnes ou des enfants à charge dans le régime d'imposition et ce, peu importe leur niveau de revenu. Les couples avec enfants qui représentent 27% des ménages obtiennent 42,5% des gains monétaires relatifs à l'option II, 41,7% de ceux de l'option III et 37,7% de ceux de l'option I.

Les célibataires dont le revenu est inférieur à 15 000 $ sont également parmi les grands bénéficiaires de la réforme. Ces célibataires à faible reve-

Tableau 4
Principaux éléments distinctifs des diverses options

Option	Besoins couverts par les prestations du programme de garantie de revenu[1]			Taux marginal implicite de taxation des faibles revenus	Taux marginal maximum de taxation des revenus élevés[2]	Seuil du revenu imposable au taux maximum	Baisse des impôts[4]	Élargissement de l'assiette de la taxe de vente	Seuil d'imposition nulle[5] $
	Personnes actives	Personnes disponibles inactives	Personnes non disponibles						
I	Court et long termes	Court et long termes	Court et long termes	67%	58,4%	69 773 $	Moyenne (738 $)	Non	16 005 $
II	Court et long termes	Court terme plus habillement[3]	Court terme	50%	58,4%	70 562 $	Moyenne (763 $)	Non	16 588 $
III	Court et long termes	Court terme plus habillement[3]	Court terme	50%	56,4%	71 760 $	Forte (1 201 $)	Oui	18 948 $
Régime actuel	Besoins essentiels à court et long termes			75% à 100%	60,4%	60 714 $			11 918 $

1. Les besoins essentiels à court terme sont les dépenses courantes nécessitant au moins un déboursé mensuel, comme l'alimentation, le logement, les communications et les dépenses reliées aux services ménagers et aux soins personnels.
   Les besoins essentiels à long terme comprennent les dépenses n'entraînant pas de déboursés réguliers. Il s'agit de l'habillement et des meubles.
   Les besoins importants mais non essentiels concernent les dépenses affectées au transport en commun, les loisirs et la lecture.
2. Inclut l'impôt fédéral.
3. Au lendemain de la mise en application de la réforme, le niveau actuel de prestations sera garanti aux personnes disponibles inactives.
4. Pour une famille de deux enfants âgés de 6 à 11 ans dont le chef gagne 30 000 $.
   IMPÔTS = Impôts sur le revenu fédéral et provincial moins allocations familiales diverses, moins allocations de disponibilité et moins crédit fédéral pour enfants
   FARDEAU FISCAL = Impôts plus cotisations au R.R.Q. et à l'assurance-chômage, plus taxes foncières nettes du crédit de taxes foncières plus taxes à la consommation nettes du crédit de taxe de vente. L'on notera que la hausse des taxes à la consommation dans les options I et II provient d'une hausse de la consommation de biens taxés suite à une hausse du revenu disponible. Ainsi, à la baisse d'impôts de 1 201 $ dans l'option III, va correspondre une baisse effective de 742 $ du fardeau fiscal.
5. Le seuil d'imposition nulle qui est illustré est celui du couple marié ayant deux enfants âgés de 6 à 11 ans et dont un seul conjoint est sur le marché du travail.

nu qui constituent 21,6% des ménages obtiennent 38,6% des bénéfices de l'option I, 35,1% de ceux de l'option II et 30,9% de ceux de l'option III. À cause de leurs faibles revenus d'emploi, ces célibataires profiteront largement du nouveau programme de garantie de revenu qui viendra augmenter leur revenu disponible. Les travailleurs à faible revenu de moins de 30 ans, qui ne sont pas admissibles actuellement au programme de supplément au revenu de travail, pourront bénéficier, grâce au nouveau programme, d'une forme de soutien à leur revenu de travail.

Les familles monoparentales bénéficiaires du nouveau programme de garantie de revenu sont également parmi les clientèles favorisées par la réforme. Dans leur cas, les bénéfices de la réforme sont imputables dans une large mesure au réaménagement de la subvention pour frais de garde qui leur devient accessible si elles participent à des programmes préparatoires à l'emploi ou si elles utilisent un mode de garde actuellement non reconnu par l'Office des services de garde à l'enfance. Les personnes âgées, peu importe leur niveau de revenu, de même que les célibataires et les familles monoparentales gagnant plus de 15 000 $ sont moins avantagés par la réforme. Dans le cas des personnes âgées, il faut préciser qu'elles sont déjà favorisées par rapport à l'ensemble des contribuables dans le système fiscal actuel par des exemptions particulières (comme l'exemption en raison d'âge) ou encore par les exemptions qui touchent certaines catégories de revenu dont bénéficient de façon particulière les personnes âgées (comme les premiers 1 000 $ de revenu de pension ou d'intérêt).

Le tableau 5 illustre, selon le niveau de revenu, les gains monétaires que réaliseront, à la suite de la mise en application complète de la réforme, certains ménages types dont le chef est sur le marché du travail. Les schémas I et III comparent le revenu disponible actuel de certains ménages types bénéficiaires de l'aide sociale au revenu disponible qu'ils obtiendraient après la réforme sous chacune des options et sous différentes hypothèses de disponibilité quant à leur participation à des programmes préparatoires à l'emploi.

— Les effets de chacune des options par catégorie de revenu

Le tableau 6 ventile les effets de la réforme par groupes de ménages et par classes de revenu. À partir de ce tableau, on constate que, selon l'option retenue, une portion variant entre 53% et 67% du gain monétaire de 800 ou 900 millions qui sera versé aux particuliers par la réforme, ira aux ménages dont le revenu est inférieur à 15 000 $. Si l'on considère que, selon les données intégrées des statistiques fiscales et des statistiques de l'aide sociale, 49% des ménages gagne moins de 15 000 $, on peut affirmer que la réforme a pour effet d'améliorer la redistribution des revenus en faveur des moins nantis et qu'elle a tendance à concentrer ses effets auprès des ménages à faible revenu. De façon plus précise, voyons de quelle façon les bénéfices de chacune des options se répartissent par catégorie de revenu.

• *Les ménages à faible revenu*

Pour ces ménages qui n'ont aucun revenu de travail ou qui gagnent moins de 15 000 $, l'option I s'avère évidemment la plus avantageuse parce qu'elle préconise un niveau plus élevé de transferts. L'option I dirige les deux-tiers de ses bénéfices vers ces ménages gagnant moins de 15 000 $, comparativement à 58% pour l'option II et 53% pour l'option III.

Tableau 5

Gains monétaires par ménage pour certaines catégories de contribuables et pour certains revenus de travail, en dollars de 1983[1]

	Revenu de travail						
	8 000 $	12 000 $	15 000 $	20 000 $	30 000 $	50 000 $	75 000 $
Couple ayant deux enfants âgés de 6 à 11 ans. Un seul revenu de travail							
• Option I	1 298	930	548	526	691	1 015	1 541
• Option II	367	569	631	631	713	952	1 442
• Option III	444	612	661	738	742	1 364	2 177
Couple ayant deux enfants de moins de 6 ans[2]							
• Option I	1 109	748	353	327	486	832	1 358
• Option II	178	376	436	432	509	769	1 259
• Option III	250	413	435	551	560	1 176	1 987
Couple sans enfant ayant un seul revenu de travail							
• Option I	973	302	244	165	276	528	1 056
• Option II	545	449	365	247	296	465	956
• Option III	626	501	445	323	475	1 003	1 862
Célibataires sans personne à charge[3]							
• Option I	70	154	133	165	207	472	1 044
• Option II	260	259	231	222	211	407	951
• Option III	240	245	237	340	541	1 138	2 127

1. À cause de la complexité de présentation du cas d'une famille monoparentale, veuillez référer à la section 7.4.3. du *Livre blanc*.
2. Un des enfants a moins de deux ans.
3. Occupant seul un logement.

• *Les ménages à revenu moyen*

Pour les ménages à revenu moyen-inférieur, soit ceux gagnant entre 15 000 $ et 30 000 $, l'option II s'avère la plus avantageuse puisque 22% de ses bénéfices (169 millions) vont à cette catégorie de ménages. L'option III suit avec 131 millions des gains pour les ménages à revenu moyen-inférieur, soit 16,5% des bénéfices reliés à cette option. Enfin, l'option I s'avère la moins avantageuse pour ce groupe de ménages qui bénéficierait tout de même d'une réduction de leur fardeau fiscal de 123 millions sous cette option.

• *Les ménages à revenu élevé*

Quant à l'option III qui favorise des réductions supplémentaires d'impôts en contrepartie d'un élargissement de l'assiette de la taxe de vente, elle s'avère la plus avantageuse pour les ménages à revenu moyen-supérieur ou supérieur, soit ceux ayant des revenus de plus de 30 000 $. L'option III représente une réduction du fardeau fiscal d'environ 245 millions pour ces ménages dont le revenu est supérieur à 30 000 $; ce montant représente 30% des bénéfices totaux de l'option III. Chacune des deux autres options représente une baisse de fardeau de 155 à 168 millions pour ces mêmes ménages à revenu supérieur ou moyen-supérieur, ce qui représente environ 20% des bénéfices relatifs à chacune de ces deux options.

Tableau 6

Impact monétaire des options proposées sur différents types de ménages[1]
(en millions de dollars de 1983)

	Célibataires[2]	Familles mono-parentales	Couples sans enfant	Couples avec enfants	Personnes âgées	Total
Ménages bénéficiaires du programme actuel d'aide sociale (aucun revenu de travail)						
• Option I	(12)	78	21	69	—	156
• Option II	(36)	60	15	66	—	105
• Option III	(41)	60	14	73	—	106
Nombre de ménages concernés	247 800	78 705	22 930	45 690	—	395 125
Ménages ayant un revenu de moins de 15 000 $						
• Option I	338	8	29	50	7	432
• Option II	270	5	27	33	9	344
• Option III	245	10	15	42	1	313
Nombre de ménages concernés	655 900	54 995	63 170	87 110	221 800	1 082 975
Ménages ayant un revenu entre 15 000 $ et 30 000 $						
• Option I	(3)	(6)	36	91	5	123
• Option II	5	(5)	48	112	9	169
• Option III	18	(7)	33	87	—	131
Nombre de ménages concernés	326 200	38 000	158 400	306 000	68 400	897 000
Ménages ayant un revenu entre 30 000 $ et 50 000 $						
• Option I	1	(2)	18	70	1	88
• Option II	(2)	(2)	20	73	1	90
• Option III	17	(1)	20	69	1	115
Nombre de ménages concernés	68 000	9 500	128 300	275 700	16 200	497 700
Ménages ayant un revenu de plus de 50 000 $						
• Option I	6	1	19	51	3	80
• Option II	5	1	15	42	2	65
• Option III	14	2	45	60	9	130
Nombre de ménages concernés	11 500	1 900	44 300	99 300	11 500	168 500
Sur l'ensemble des ménages						
• Option I	330	79	123	330	15	875
• Option II	241	59	125	327	21	770
• Option III	252	63	138	331	11	794
Nombre de ménages concernés	1 309 400	183 100	417 100	813 800	317 900	3 041 300

Note: À cause des arrondissements, il est possible que les totaux ne correspondent pas à la somme de leurs éléments.

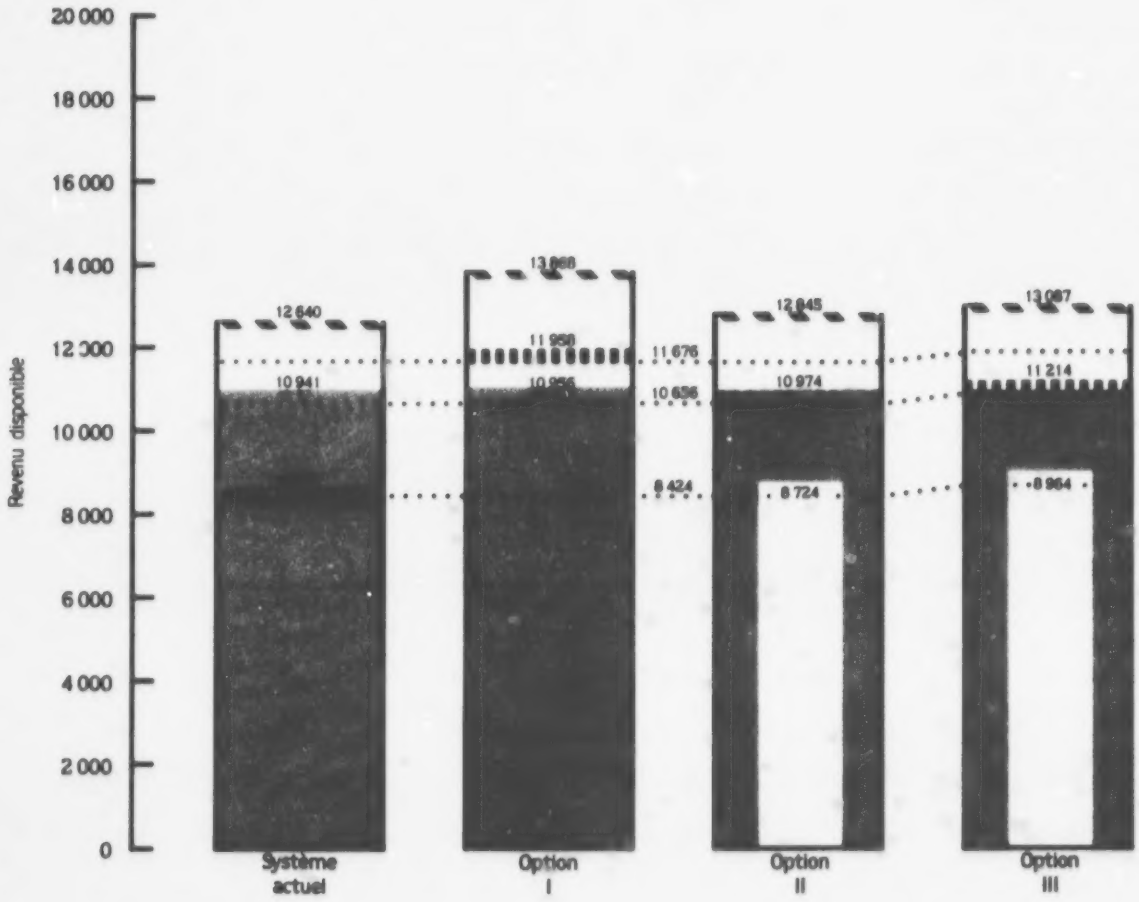
1. Un chiffre positif signifie un gain pour les ménages visés; un chiffre négatif signifie une perte.

2. La plupart des célibataires bénéficiaires du programme actuel d'aide sociale partagent leur logement avec une autre personne. Pour les nouveaux bénéficiaires, après la mise en application de la réforme, le niveau de leurs prestations sera réajusté afin de tenir compte de ce fait. Ceci explique l'impact négatif, une fois la réforme menée à terme, de la réforme envers ces personnes.

Schéma I

Couples avec deux enfants de moins de 6 ans, ayant un seul revenu de travail[1]

Comparaison du revenu disponible.
Le lendemain de la mise en place de la réforme
(en dollars à partir des prestations de 1983).



Au salaire minimum, 40 heures par semaine.

En formation professionnelle ou activités communautaires pendant 20 heures par semaine dans l'option I et 30 heures dans les autres options.

Prestation régulière (personne disponible et non disponible dans l'option I).

Prestation de non disponible (options II et III).

Ontario.

Besoins essentiels et besoins importants mais non essentiels.

Besoins essentiels à court et long termes.

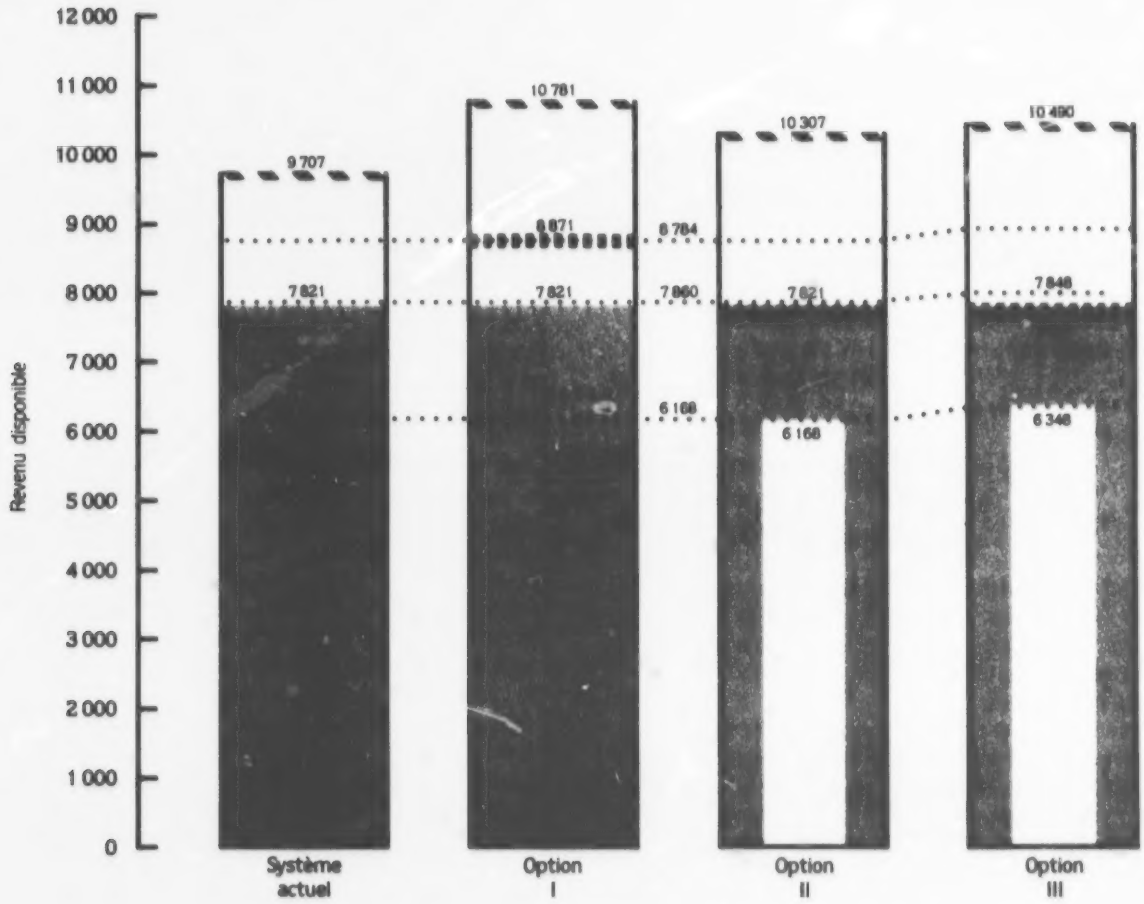
Besoins essentiels à court terme.

1. L'un des enfants est âgé de moins de 2 ans et l'autre a entre 2 et 5 ans.

Schéma II

Couples sans enfant, ayant un seul revenu de travail

Comparaison du revenu disponible.
Le lendemain de la mise en place de la réforme
(en dollars à partir des prestations de 1983).

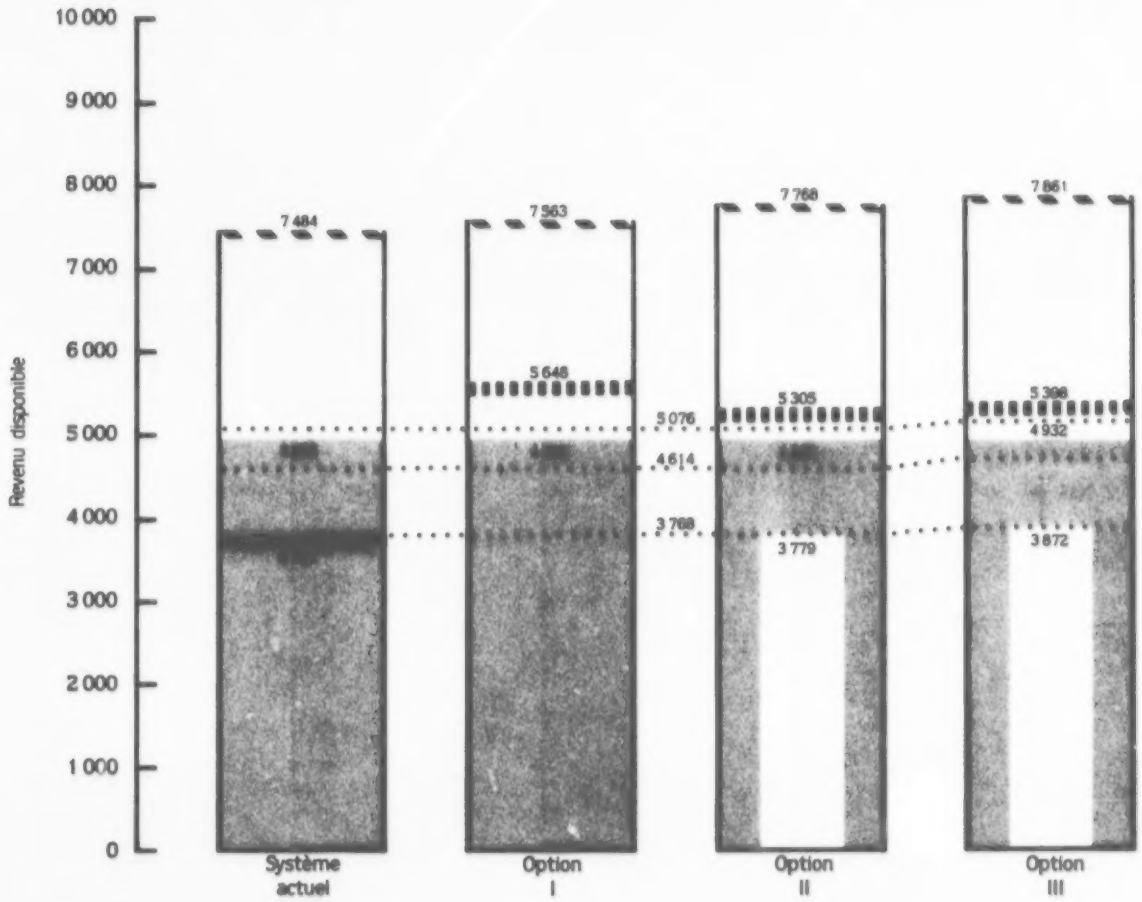


- Au salaire minimum, 40 heures par semaine.
- Formation professionnelle ou activités communautaires pendant 20 heures par semaine.
- Prestation régulière (personne disponible et non disponible dans l'option I).
- Prestation de non disponible (options II et III).
- Ontario.
- Besoins essentiels et besoins importants mais non essentiels.
- Besoins essentiels à court et long termes.
- Besoins essentiels à court terme.

Schéma III

Célibataires sans personne à charge, 30 à 64 ans, habitant seuls un logement autonome

Comparaison du revenu disponible.
Le lendemain de la mise en place de la réforme
(en dollars à partir des prestations de 1983).



Au salaire minimum, 40 heures par semaine.

En formation professionnelle ou activités communautaires pendant 20 heures par semaine.

Prestation régulière (personne disponible et non disponible dans l'option I).

Prestation de non disponible (options II et III).

Ontario.

Besoins essentiels et besoins importants mais non essentiels.

Besoins essentiels à court et long termes.

Besoins essentiels à court terme.

4.2 Sur l'économie et l'emploi

Les diverses options de réforme, en réduisant les taux marginaux implicites de taxation, rendent le travail financièrement plus intéressant pour les travailleurs, ce qui devrait les inciter à augmenter leur production. De la même façon, le travail sur le marché noir et le chômage volontaire pourront être réduits. Cela se traduira par une hausse de l'emploi, de la production et des revenus privés. Ces effets de la réforme fiscale sur l'efficacité économique, la production et l'emploi ont été mesurés à partir d'un modèle numérique représentatif de l'ensemble de l'économie québécoise[9].

Les résultats qui ont été obtenus à partir de cette simulation indiquent que les mesures qui visent davantage l'incitation au travail sont évidemment les plus susceptibles de créer des emplois et, par conséquent, d'offrir les meilleurs performances sur le plan économique. L'option III, en réduisant davantage les taux marginaux de taxation, constitue l'option qui est la plus susceptible de créer des emplois et de favoriser le développement économique du Québec parce qu'elle incite davantage à travailler et à produire au Québec. À cet égard, l'option III est suivie dans l'ordre par l'option II et finalement par l'option I qui s'avère la moins efficace sur le plan économique.

Lorsque les effets de la réforme sur l'économie se seront pleinement réalisés, l'option III devrait permettre de créer, selon une réaction « moyenne » ou « forte » des ménages au nouvel environnement fiscal, l'équivalent de 48 000 à 73 000 emplois à plein temps, ce qui représente de 1,7% à 2,7% du nombre des emplois actuels. Le quart de ces nouveaux emplois constituerait des emplois auprès de la main-d'oeuvre moyennement ou fortement qualifiée. L'option II créerait, selon ces mêmes hypothèses, l'équivalent de 38 000 à 58 000 emplois à plein temps tandis que l'option I, qui favorise un niveau plus élevé de prestations, créerait de 18 000 à 30 000 emplois. Selon l'hypothèse d'une réaction « moyenne » de l'offre de travail des ménages aux paramètres fiscaux, l'option III permettrait de réduire le taux de chômage de près de 1,3 unité de pourcentage, l'option II de 1,1 unité et l'option I de 0,5 unité de pourcentage.

L'option III est donc celle dont les effets économiques sont les plus prononcés aussi bien sur l'efficacité économique que sur la production et l'emploi. C'est également avec l'option III que les effets sont les plus importants sur l'emploi des travailleurs à revenu moyen et supérieur. Les données citées précédemment illustrent donc l'intérêt à taxer moins la production et le travail et à laisser une plus grande partie des gains provenant du travail dans les mains des travailleurs.

4.3 Sur la redistribution des revenus

Les résultats obtenus dans le cadre des simulations effectuées au moyen du modèle numérique représentatif de l'ensemble de l'économie québécoise, permettent de mesurer l'impact qu'aurait la réforme sur la redistribution des revenus une fois que la totalité de ses effets se seront répercutés dans l'économie. Ainsi, globalement, la réforme se traduit par une augmentation du revenu disponible pour l'ensemble des ménages. Cependant, l'augmentation est plus importante chez les ménages à faible revenu puisqu'elle serait de l'ordre de 2 à 3% chez les ménages à revenu moyen ou élevé, tandis qu'elle varierait de 3% à 14% chez les ménages à faible revenu. Cette augmentation relativement plus grande du revenu disponible chez les travailleurs à faible revenu résultera d'une participation accrue de cette catégorie de travailleurs au marché du travail et aux activités préparatoires à l'emploi. Le tableau VI.17 du *Livre blanc* (page 310) illustre d'ailleurs ce fait.

4.4 Sur les recettes fiscales et les équilibres financiers du gouvernement

La réalisation complète de la réforme de la fiscalité des particuliers augmentera le revenu disponible des particuliers de 770 millions (option II) à 875 millions (option I). Pour le gouvernement du Québec, le coût direct net de la réforme sera d'environ 600 millions puisqu'il est anticipé que le gouvernement fédéral y participera financièrement en reconnaissant le nouveau programme de garantie de revenu comme un des programmes à frais partagés. Toutefois, ce coût net ne tient pas compte des recettes fiscales supplémentaires découlant des emplois créés par la réforme.

À cet égard, la hausse de la production et de l'emploi aura, selon l'option retenue, des effets plus ou moins prononcés sur les rentrées fiscales des gouvernements fédéral et provincial. Dans l'hypothèse d'une réaction « moyenne » des ménages à

9. Ce modèle numérique appelé le modèle numérique d'équilibre général de l'économie québécoise a été conçu par messieurs Bernard Fortin et Henri-Paul Rousseau en collaboration avec Pierre Fortin du Groupe de recherche en économie politique de l'Université Laval.

leur nouvel environnement fiscal, l'option II signifierait une amélioration de la situation budgétaire des gouvernements de 340 millions comparativement à 730 millions dans l'option III. Par contre, l'option I n'apporterait qu'une faible amélioration aux équilibres financiers des gouvernements (180 millions) et ce, pour deux raisons: cette option produit non seulement moins d'emplois que les deux autres mais elle préconise également un niveau plus élevé de prestations. L'impact net de l'option I sur les équilibres financiers des gouvernements est que l'augmentation des recettes fiscales résultant de la hausse de l'emploi serait en partie annulée par les coûts supplémentaires des prestations.

En ce qui concerne les retombées fiscales à moyen terme des options II et III, elles seraient profitables en grande partie au gouvernement fédéral. Cette situation s'explique par le fait que toute augmentation des revenus autonomes au Québec suite à une reprise de l'emploi fait diminuer de façon substantielle les paiements au titre de la péréquation et du financement des programmes établis auxquels le Québec aurait autrement droit. De la même façon, la reprise de l'emploi amène une réduction de la contribution fédérale aux programmes de bien-être. À cet égard, on estime qu'à moyen terme, l'effet de la réforme sur les revenus autonomes du gouvernement du Québec et sur les transferts aux particuliers à la suite d'une plus forte croissance de l'économie québécoise est récupéré à 50% par le gouvernement fédéral via une baisse des transferts au gouvernement du Québec, sans compter l'impact direct qu'aura la réforme sur les revenus fédéraux.

La conjugaison de l'ensemble de ces facteurs fait qu'à moyen terme, le gouvernement du Québec pourrait récupérer annuellement, dans l'hypothèse d'une réaction « moyenne » des ménages à la réforme, environ 100 millions si l'option II était choisie et environ 225 millions si on retenait plutôt l'option III.

Les données du tableau 7 indiquent que lorsque tous les effets directs et indirects de la réforme sont pris en considération, l'option III s'avère la moins dispendieuse pour le gouvernement avec un coût annuel net de 380 millions comparativement à 503 millions pour l'option II et 548 millions pour l'option I. Quant au gouvernement fédéral, les rentrées fiscales supplémentaires résultant de la mise en application des options II et III et la réduction des transferts au Québec au chapitre de la péréquation et du financement des programmes établis, feraient plus que compenser le coût apparent de la participation fédérale dans le cadre du nouveau programme de garantie de revenu.

Tableau 7

Coûts nets à moyen terme pour le gouvernement du Québec de la réforme de la fiscalité des particuliers
Hypothèse de réaction « moyenne » des ménages à la réforme
(en millions de dollars de 1983)

	Option I	Option II	Option III
1. Coûts bruts de la réforme			
— Modifications à l'impôt sur le revenu	315	395	1 318
— Modifications aux taxes à la consommation	—	—	(936)
— Modifications aux transferts	560	375	412
Coûts bruts totaux	875	770	794
2. Moins effet direct sur les transferts fédéraux	(259)	(167)	(189)
3. Moins effets indirects sur les entrées fiscales du gouvernement du Québec	(68)	(100)	(225)
4. Coûts nets à moyen terme de la réforme pour le gouvernement du Québec	548	503	380

5. Les choix fondamentaux suscités par le *Livre blanc*

La réforme de la fiscalité des particuliers est une démarche dont les objectifs sont fondamentaux pour le Québec. Comme on l'a vu, la fiscalité touche des éléments centraux de la société québécoise : la redistribution des revenus, la justice sociale, l'efficacité et la vigueur de l'économie, le mode de financement de l'État, etc. Or, à plusieurs niveaux, des orientations nouvelles doivent être prises : certaines sont d'ordre plus technique et affecteront moins le citoyen, alors que d'autres sont beaucoup plus fondamentales. Une discussion publique s'avère donc nécessaire pour que se dégage un consensus social sur ces choix fondamentaux.

Les principaux choix de société que devront faire les Québécois suite au dépôt du *Livre blanc* ont trait aux points suivants :

- Doit-on intégrer les régimes d'imposition et de transferts de façon que, d'une part, les ménages n'aient pas à payer d'impôts lorsqu'ils reçoivent des transferts et que, d'autre part, ils ne reçoivent pas de transferts de l'État, lorsqu'ils ont des ressources financières suffisantes.
- Doit-on considérer, dans le régime d'imposition, la reconnaissance des besoins essentiels des enfants par un système d'allocations familiales ou par un système d'exemptions pour enfant à charge ?
- Quel doit être le niveau des besoins essentiels garanti par l'État dans le régime de transferts ? Il s'agit là d'un choix de société de première importance qui influence non seulement le comportement des individus en matière d'incitation au travail mais aussi le niveau de vie d'une partie importante de la population.
- Ces besoins essentiels doivent-ils être couverts de façon inconditionnelle par l'État ou ne doit-on pas s'attendre à ce que les prestataires assument eux-mêmes une partie de cette responsabilité ? Tel est le choix qui se pose entre l'option I qui favorise une plus grande dépendance face à l'État et les options II et III qui veulent inciter les individus et les familles à se prendre davantage en main.
- Dans le régime de transferts, de quelle façon doit-on assurer la satisfaction des besoins essentiels chez certaines clientèles particulières comme les personnes de moins de trente ans, les familles monoparentales ou les personnes seules ?
- Doit-on taxer davantage la consommation et moins la production et l'emploi comme le suggère l'option III ?
- Doit-on instaurer un impôt minimal pour les contribuables à haut revenu afin d'assurer que tous, sans exception, participent, dans la mesure de leurs moyens, au financement des dépenses de l'État ?

6. L'option privilégiée par le gouvernement: l'option II

S'il fallait qualifier brièvement chacune des options, on pourrait dire que l'option I représente la continuité en matière de politique fiscale, en préconisant un niveau élevé de prestations mais en n'offrant, en contrepartie, que peu d'amélioration de l'incitation au travail tant chez les bénéficiaires de l'aide sociale que chez les travailleurs à faible revenu. L'option III met davantage l'accent sur l'efficacité économique et sur l'incitation au travail en taxant moins lourdement la production et l'emploi. L'option II représente une solution mitoyenne favorisant à la fois une réduction des impôts et une nouvelle approche en matière de sécurité sociale basée sur la prise en charge des individus par eux-mêmes. En vertu de cette option, les bénéficiaires des programmes de transfert pourront toucher un niveau de prestations plus élevé s'ils sont disponibles pour se chercher du travail ou pour participer à des activités de réinsertion ou encore s'ils participent effectivement au marché du travail ou à des activités de relèvement.

Chacune de ces options présente donc une vision différente parmi lesquelles le gouvernement doit faire son choix. À cet égard, l'option I représente difficilement une solution aux problèmes que vit actuellement le Québec en matière de taxation et de transferts aux particuliers. Une fois que tous les éléments ont été pris en compte, l'option I s'avère non seulement la plus coûteuse à moyen terme pour le gouvernement du Québec, mais elle représente également le choix qui semble le moins approprié pour apporter une solution durable aux problèmes de la société québécoise. De fait, l'option I, même si elle permet de réduire les impôts, n'en continuerait pas moins de taxer les pesonnes démunies à des taux marginaux implicites supérieurs à ceux auxquels seraient assujettis les contribuables les mieux nantis. Ceci est peu compatible avec les objectifs d'une société qui veut améliorer l'incitation au travail et briser le cercle vicieux de la pauvreté.

L'option III, en taxant davantage la consommation et moins la production, est la plus ambitieuse des options. Elle est celle qui permet d'aller le plus loin dans l'atteinte des objectifs de la réforme sur le plan de l'efficacité économique, de la production et de l'emploi. Elle est donc celle qui comporte les effets économiques les plus grands. Malgré ces avantages importants, l'option III n'en continue pas moins de susciter certaines interrogations: tout d'abord, de nombreuses mesures fiscales incitent déjà à l'épargne alors que le niveau actuel de consommation ne semble pas suffisant pour assurer une reprise durable de l'économie. Dans de telles cirsconstances, il importe de s'interroger sur les effets à court terme que pourrait avoir sur l'ensemble de l'économie québécoise une nouvelle politique qui aurait pour effet d'élargir l'assiette de la taxe de vente, même si à plus long terme elle favoriserait la croissance de l'économie québécoise et la création d'emplois.

Aussi, on n'est pas sans se rappeler que les secteurs traditionnels de l'économie québécoise ont eu une demande accrue de leurs produits suite à l'introduction d'exemptions sélectives de la taxe de vente. Quel a été l'impact de ces mesures sur la capacité de ces entreprises à adapter leur processus de production au nouveau contexte de concurrence internationale suite aux accords du GATT? Le bilan reste à faire dans ce domaine.

Un élargissement important de l'assiette de la taxe de vente, tel que celui proposé par l'option III, constitue un changement important d'orientation de notre régime de taxation qui doit être soumis à l'ensemble des citoyens du Québec.

Face à ces contraintes, le gouvernement a pris la décision de privilégier le choix de l'option II parce que c'est cette option qui permet d'atteindre, dans l'immédiat, l'essentiel des objectifs de la réforme, sans devoir remettre en cause les grandes orientations de notre régime de taxation. L'option II permet à la fois d'abaisser le fardeau fiscal des personnes à revenu élevé tout en améliorant l'incitation au travail des personnes à faible revenu dont les taux marginaux implicites de taxation sont diminués. L'option II favorise également la prise en charge des individus par eux-mêmes en leur donnant les instruments qui pourront favoriser leur intégration au marché du travail.

7. La mise en oeuvre de la réforme

Une réforme complète des régimes de taxation et de transferts ne peut s'appliquer de façon intégrale du jour au lendemain. Au lendemain du dépôt du *Livre blanc*, un processus de consultation devra être amorcé afin de connaître les réactions de la population face au choix du gouvernement et aux autres options présentées dans ce document. Une tournée ministérielle d'information permettra, dans un premier temps, de sensibiliser la population à la réforme et aux solutions envisagées. Dans un deuxième temps, les citoyens de même que les différents groupes actifs dans la société pourront exprimer leur point de vue sur la réforme devant une commission parlementaire.

Après ces consultations, la réforme pourra être mise en application de façon progressive et ce, pour diverses raisons. En premier lieu, ce n'est que graduellement que le gouvernement peut dégager la marge de manoeuvre de 600 millions qui est requise pour réaliser la réforme dans sa totalité. Étant donné que la réforme préconise une réduction d'impôts, il est donc primordial que la réalisation de celle-ci soit entièrement financée par la croissance de l'économie et non pas par une augmentation subséquente du fardeau fiscal.

Par ailleurs, l'échéancier de mise en place du nouveau régime de transferts devra tenir compte de la conjoncture économique et des conditions qui prévaudront sur le marché du travail. Il serait en effet illusoire de créer un nouveau régime de transferts favorisant davantage la réinsertion au travail des bénéficiaires et l'incitation au travail si l'économie ne produit pas les emplois nécessaires et si les programmes de réintégration des assistés sociaux au marché du travail ne sont pas disponibles.

Une approche graduelle s'impose donc en ce domaine. D'ailleurs, il faut souligner que le processus de réforme des transferts est déjà amorcé avec l'introduction des trois programmes destinés à favoriser l'emploi des jeunes de moins de 30 ans. L'évaluation de l'impact de ces trois programmes pourra indiquer au gouvernement la marche à suivre dans le processus de mise en place de la réforme des transferts pour l'ensemble des bénéficiaires.

Dans ce contexte, il est possible d'envisager la mise en oeuvre de la réforme en fonction des étapes et de l'ordre des priorités suivants:

Phase I:

Réduction d'impôts pour les familles en vue d'une restauration de l'équité fiscale à l'égard des familles (les contribuables visés sont principalement les familles à revenu moyen). Ces mesures touchent principalement les allocations familiales, la déduction pour frais de garde, les exemptions pour conjoints et enfants à charge, l'allocation de disponibilité, les crédits de taxe de vente et de taxes foncières et l'exemption personnelle de base.

Phase II:

Adoption de mesures destinées à rendre *la fiscalité plus concurrentielle* (réduction générale d'impôts principalement pour les contribuables à revenus moyen et élevé). Ces mesures concernent principalement l'adoption de la nouvelle table des taux d'imposition, et d'autres modifications fiscales de nature générale.

Phase III:

Adoption de mesures favorisant *l'incitation au travail et aux études et le recul de la pauvreté* (les contribuables visés sont principalement les contribuables à faible revenu). La phase III a trait à la mise en application du nouveau programme de garantie de revenu, laquelle ne pourra se faire avant la fin des programmes expérimentaux de relèvement prévue au printemps 1986 et à l'instauration de la réduction forfaitaire d'impôts. En outre, les discussions avec le gouvernement fédéral quant au financement du programme de garantie de revenu devront également être terminées avant sa mise en application.

C'est au terme du processus de consultation dont on a fait mention précédemment, que le gouvernement sera amené à préciser ses choix et à déterminer l'échéancier de réalisation de la réforme proposée par le *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*.

Commander le
Livre blanc sur la fiscalité des particuliers **dès maintenant.**

Commande postale

Une seule adresse :
Ministère des Communications
Direction de la Commercialisation
C.P. 1005
Québec (Québec)
G1K 7B5

Important :
Paiement par chèque ou mandat-poste à l'ordre de **Les publications du Québec.**

Cartes de crédits acceptées

☐ VISA ☐ MASTER CARD

Numéro _____

Banque _____ Date d'expiration _____

Signature _____

Nom du titulaire _____

Veuillez me faire parvenir ..... exemplaire(s) de **Livre blanc sur la fiscalité des particuliers à 5 $** l'unité. (EOQ 21215-9)

(À compléter en lettres moulées S.V.P.)

Nom _____ Tél. _____

Adresse _____

Ville _____ Code postal _____

En vente en librairie

Librairies de l'Éditeur officiel du Québec :

Sainte-Foy
Place Sainte-Foy
Tél. : 651-4202

Québec
Centre administratif « G »
Tél. : 643-3895

Montréal
Complexe Desjardins
Tél. : 873-6101

Hull
962, boulevard Saint-Joseph
Tél. : 770-0111

Concessionnaires officiels :

Librairie Régionale
461, rue Racine Est
Chicoutimi
Tél. : 549-7135

Librairie Multi-Service enr.
Carrefour Trois-Rivières Ouest
4520, boulevard Royal
Trois-Rivières Ouest
Tél. : 378-1525

Également offert dans la plupart des librairies.

la fiscalité des particuliers

Livre blanc

Livre blanc

Livre blanc sur